

Rolando Franco

DEMOCRACIA "a la URUGUAYA"

Un análisis electoral del periodo 1925-1984



El documento que aquí se presenta es el primero de una serie que la Fundación Uruguaya para el Fomento de la Cultura, la Ciencia y la Tecnología (FUCCYT), en trámite, ha elaborado con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel de Munich (Baviera), R.F.A.

FUCCYT es una entidad cultural sin fines de lucro, cuyo objetivo primordial es la promoción del desarrollo económico, social y cultural mediante la participación y cooperación en programas de ayuda que cumplan con estos fines.

El trabajo es de responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente los puntos de vista de ninguna de las instituciones patrocinantes.

Copyright 1984 por Editorial El Libro Libre

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro podrá ser reproducida o transmitida por cualquier forma o cualesquiera medios, electrónicos o mecánicos, incluyendo el fotocopiado, la grabación o sistema de almacenamiento de información, sin el permiso por escrito de los editores.

Primera Edición Noviembre 1984

***Editado por El Libro Libre
Av. Arocena 1657 Local C
Montevideo - Uruguay***

Para Nicolás y Francisca

*El cuidado de la edición
de este trabajo estuvo a cargo del
doctor Daniel Álvarez Ferretjans.*

INTRODUCCION

La democracia ha caracterizado durante muchos años al Uruguay. Una característica central ha sido que durante extensos períodos se han practicado elecciones periódicas. Este trabajo se dedica justamente a extraer algunas conclusiones del análisis de cincuenta años de elecciones entendiendo, justamente, que la democracia "a la uruguaya" implica básicamente, la consulta popular periódica.

Ellas se han practicado con especiales garantías a partir de 1925 en que comenzaron a aplicarse las disposiciones de la Ley general de Elecciones y de Registro Cívico Nacional.

En tres ocasiones esa normalidad se ha visto interrumpida durante el período en estudio. Es llamativo e inusual que todas esas alteraciones institucionales se hayan efectuado "desde el poder". Puede incluirse entre las muchas peculiaridades que diferencian al caso uruguayo del resto de América Latina. El 31 de marzo de 1933 el Presidente Doctor Gabriel Terra disolvió el Parlamento y asumió la suma del poder público. En 1942, el General Arquitecto Alfredo Baldomir, también Presidente de la República, realizó un acto similar para poner fin al período terrista, y abrir la posibilidad de la reconciliación nacional. Finalmente, en junio de 1973 el Presidente de la República, Señor Juan María Bordaberry disolvió el Parlamento.

El último de esos paréntesis constitucionales se está cerrando ahora, fines de 1984, con la realización de elecciones nacionales que permitirán la instalación de nuevas autoridades nacionales en febrero y marzo del año próximo.

Se trata, por tanto, de un buen momento para efectuar una mirada retrospectiva sobre lo que ha sido la democracia uruguaya, reflexionar sobre sus peculiaridades y pensar de qué manera es posible contribuir a su consolidación en el futuro.

Ese análisis se divide en varios capítulos. En el primero

se analizan las bases del sistema electoral uruguayo, tratando de sistematizar su compleja estructura legal, no sólo desde una perspectiva jurídica, sino también sociológica.

El segundo muestra la genealogía de los partidos políticos y de las diversas fracciones que se han formado en su interior, lo que es sin duda dificultoso dada la gran velocidad de disgregación y recomposición que ha caracterizado no sólo a colorados y blancos, sino también a partidos y agrupamientos constituidos al margen de los partidos tradicionales.

El tercero muestra algunas grandes tendencias de la evolución electoral del país, a partir de 1925.

El cuarto analiza la última elección nacional, realizada en noviembre de 1980⁷⁴, la que es particularmente importante porque con ella se cierra —desde el punto de vista electoral— ese largo período de normalidad que se había iniciado en 1942.

El quinto se preocupa del plebiscito constitucional de noviembre de 1980. El mismo sorprendió a la opinión pública internacional —poco atenta en general por lo que sucede en el Uruguay— no sólo porque el resultado haya sido negativo para un gobierno con participación de las Fuerzas Armadas —lo que no es común, o mejor dicho, constituye un caso único— sino también porque el gobierno, cuyo proyecto fue derrotado, había permitido la libre expresión de la voluntad ciudadana, no la había alterado por ningún procedimiento, y había reconocido pocas horas después de terminado el acto, el resultado contrario a sus intereses.

El sexto capítulo estudia las elecciones internas de los partidos políticos reconocidos por la Ley Fundamental N° 2, que se efectuaron en noviembre de 1982, por primera y única vez en la historia del país (por lo menos bajo la forma que adoptaron).

Finalmente, en unas conclusiones y perspectivas se formulan algunas reflexiones sobre el futuro de la democracia uruguaya.

El autor quiere agradecer la colaboración que le prestaron la Dra. Carmen Artigas y la señorita Alejandra Orrego, en la preparación y redacción de este trabajo.

I. EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO: SUS BASES 1/

Al analizar los sistemas electorales en diversos países del mundo se aprecia que la amplitud de los arreglos y combinaciones posibles, es elevada. Sin embargo, hay dimensiones básicas en las que se dan las opciones estratégicas, a partir de cuya resolución práctica y de la forma en que se combinan entre sí, es posible derivar los casos reales de sistemas electorales.

Esas dimensiones pueden reducirse a las siguientes (Rokkan):

a) *Requisitos para votar*, vale decir, quiénes están en condiciones de votar; cuáles son las calificaciones que se exigen para incorporarse a la política electoral.

b) *Autoridades elegibles* por aquellos que participan en los actos electorales y cuáles son las características, por un lado, del mandato que ejercerán los elegidos y, por otro, cómo se divide el territorio del Estado a los fines electorales. Se requiere conocer también los requisitos para ser elegido, esto es, las calificaciones necesarias para ser candidato a los cargos públicos.

c) *Modos de ejercer el sufragio* es decir, cómo votan los sujetos estando en condiciones de hacerlo, y cuáles son los mecanismos ideados para proteger la libre emisión del sufragio.

d) *Asignación de los escaños*, vale decir, cuál es el procedimiento de adjudicación de las bancas, una vez que se han realizado los cómputos electorales.

e) *Regulación de los partidos políticos*, normas que regulan el papel que les cabe a la vida política. .

También hay ponderaciones diferenciales que se otorgan

1/ En esta parte se ha recurrido profusamente a un trabajo anterior que revisa la evolución del sistema electoral uruguayo (ver Franco-Cisa).

a la expresión de voluntad electoral de diferentes sujetos. Como en Uruguay no han existido disposiciones de tal tipo se ha considerado irrelevante esta dimensión, por lo que fue omitida.

A. *Requisitos para votar*

¿Cuáles son las condiciones para ejercer el sufragio?

1. *Estar habilitado para votar*

En la mayoría de los países hay una identidad entre ser ciudadano y tener derecho al sufragio. No es así, empero, en el caso uruguayo donde los ciudadanos no son los únicos electores. Pueden distinguirse tres casos de personas habilitadas para votar:

a) *Ciudadanos naturales*: la Constitución de 1830 definió al ciudadano natural como "todos los hombres libres nacidos en cualquier punto del territorio del Estado", con lo que aceptaba sólo el *ius soli*, y excluía tanto a las mujeres —según la interpretación dominante en la época— y a los hombres no libres que todavía los había en la época en que se dictó ese texto.

En 1918, se incorporó también el *ius sanguinis*, por el cual podían ser ciudadanos naturales "los hijos de padre o madre orientales", siempre que se avencinden en el territorio nacional y se inscriban. Esto dio un nuevo argumento en favor de la ciudadanía de la mujer, por cuanto el texto le estaba reconociendo la condición de "oriental", con la cual se hace referencia a los nacionales. Ya no se utilizaba el adjetivo "libres", al referirse a los hombres, con lo cual todos podían ser ciudadanos, mero reconocimiento del hecho de que ya no existían esclavos en el país.

A partir de 1934 —para evitar las confusiones que habían excluido en el pasado a las mujeres— se habla de "todos los hombres y mujeres", con lo que se elimina definitivamente cualquier posibilidad de establecer restricciones basadas en el sexo. Una ley dictada en 1932 había concedido la ciudadanía a la mujer apoyándose en la Constitución de 1918, pero el texto de 1934 tiene especial relevancia por su jerarquía y por la forma clara y

terminante en que equipara las situaciones. En las elecciones de 1938 las mujeres hicieron efectivo, por primera vez, su derecho al voto.

b) *Ciudadanos legales*: Los extranjeros pueden convertirse en ciudadanos sea por gracia de la Asamblea General, sea porque hallándose en las condiciones previstas en el texto constitucional, solicitarán la ciudadanía. En este sentido, la Concesión de la ciudadanía legal, que era relativamente fácil en los primeros textos constitucionales (para los "extranjeros que profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, tuvieran tres años de residencia en la República siendo casados, o cuatro no siéndolo"), comienza a dificultarse, especialmente desde 1934. Se alargan los plazos de residencia para los extranjeros sin familia en el país (cinco años y no cuatro) y se establece, además, que "los derechos inherentes a la ciudadanía legal no podían ser ejercidos por los extranjeros hasta tres años después del otorgamiento de la carta" (de ciudadanía).

c) *Electores no ciudadanos*: En 1830, tenían derecho a votar en las elecciones de Alcalde Ordinario, un cargo de índole municipal, los extranjeros incluso cuando no hubieran obtenido la ciudadanía legal. En esta misma línea, la Constitución de 1917 estableció que la ley podría otorgar al extranjero el derecho de voto activo y pasivo en materia municipal. Por su parte, la Constitución de 1934 fue mucho más allá, estableciendo que "Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente la ciudadanía legal, los hombres y mujeres extranjeros, casados, de buena conducta, que, profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República". 2/

2/ Abarca entonces la materia municipal y también la nacional, y no sólo el ejercicio del voto, sino también la facultad de iniciativa ante los gobiernos municipales. Sin embargo, están excluidos de los plebiscitos e iniciativas en materia de reforma constitucional, ya que en esos casos "se requerirá que vote por 'sí' la mayoría absoluta de los *ciudadanos*..." y no de los "habilitados" o "inscritos" en el Registro Cívico Nacional. También están excluidos del recurso de apelación para ante la Cámara de Representantes.

Esta peculiaridad de conceder el voto a los extranjeros fue criticada, pero se la justificó diciendo que debía contemplarse la situación de aquellos que estando radicados desde hacía mucho tiempo en el país, no realizaban los trámites para obtener su carta de ciudadanía, para conservar su nacionalidad originaria.

2. Tener la edad mínima requerida: 18 años

Desde 1918 se fijó la edad para poder votar en 18 años. Con anterioridad se establecía una distinción entre los casados, que podían sufragar desde esa edad, y los solteros, a los que se exigía haber cumplido los 20.

3. No estar suspendido en el ejercicio de la ciudadanía

No están habilitados para votar quienes hayan incurrido en alguna causa de suspensión de su condición de ciudadano. La Constitución de 1830 establecía múltiples causales, muchas de las cuales fueron eliminadas en 1918, pero los textos posteriores incluyeron otras. A continuación se hará una revisión de las más notorias.

a) *No saber leer y escribir.* Estaba prevista en la Constitución de 1830, para aquellos que accedieran a la ciudadanía a partir de 1840. La práctica tendió a violar la disposición por cuanto bastaba con saber dibujar la propia firma para que se supusiese la alfabetización. Fue eliminada en 1918.

b) *Tener la condición de sirviente a sueldo, o peón jornalero.* Se suponía que tales personas se encontraban en una situación de dependencia económica tal, que no estaban en condiciones de expresar libremente su voluntad política, lo que era especialmente cierto si se piensa que el voto era público. Como puede suponerse, en las condiciones sociales vigentes en el Uruguay durante el siglo pasado, el número de personas que se excluía del ejercicio

de los derechos propios de la ciudadanía era muy considerable. Sin embargo, se eludió la prohibición exigiendo contrato de trabajo escrito para comprobar tal condición, lo que no era usual en la época. Fue eliminada por el texto de 1918.

c) *Tener la condición de soldado de línea.* El argumento que llevó a los constituyentes de 1830 a prohibir el ejercicio de la ciudadanía a los simples soldados de línea, también estaba basado en la dependencia jerárquica de sus jefes, que podría condicionar su independencia de criterio en el acto electoral. Se eludió la norma de diversas maneras, por ejemplo, licenciando a la tropa el día antes de la elección para retomarla al siguiente, u otorgando algún cambio en la condición de "simple" soldado. Por ello, la Constitución de 1934 especificó más esta suspensión indicando que ella abarcaba a todo "soldado de línea, sea distinguido, músico, corneta, trompa, tambor, apuntador o de cualquier otra denominación, de carácter inferior a la de Cabo, con excepción de los alumnos de las academias militares".

La Constitución de 1967 derogó la norma que suspendía el ejercicio de los derechos de ciudadanía a los militares y policías, alterando una tradición nacional de casi 150 años. El argumento básico era que el secreto del voto (que no existía en el momento de dictarse la norma contraria en 1830) constituía un resguardo suficiente para la decisión personal del ciudadano frente a cualquier posible presión de sus superiores.

Sin embargo, el Acto Institucional N° 2, de 12 de junio de 1976, dispuso que los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía —en actividad y sin distinción de grados— vieran suspendido el ejercicio de todos sus derechos políticos incluido el voto. Se buscaba así, por parte del proceso cívico-militar, mostrar "prescindencia o neutralidad políticas".

El Acto Institucional N° 18 —siguiendo lo ya enunciado por el borrador presentado por los militares a los políticos— restableció la norma constitucional vigente, autorizando que los militares y policías, de cualquier graduación, ejercieran su derecho al voto, igual que el resto de los uruguayos.

d) *Formar parte de organizaciones sociales o políticas que.*

por medio de la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. En 1934 se incorporó esta causa de suspensión de la ciudadanía para proteger a los institutos de las Secciones I y II de la Constitución, que versan sobre “De la Nación y su soberanía” y “Derechos, deberes y garantías”.

En la modificación de 1967 se agregó un párrafo en que incorpora a las organizaciones que realicen propaganda que incite a la violencia (Art. 80 inc. 6) aplicando a sus integrantes la misma sanción de suspensión de la ciudadanía.

Cabe recordar que por el Decreto N° 1026 del Poder Ejecutivo de 28 de noviembre de 1973 se dispuso la disolución de “las asociaciones ilícitas Partido Comunista, Partido Socialista, Unión Popular, Movimiento 26 de Marzo, Movimiento Revolucionario Oriental, Partido Comunista Revolucionario, Agrupaciones Rojas, Unión de Juventudes Comunistas, Partido Obrero Revolucionario, Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), Resistencia Obrero Estudiantil (ROE), Federación de Estudiantes Revolucionarios (FER), Grupos de Acción Unificadora (GAU), Grupos de Auto-Defensa (GAD)”.

Asimismo, el Acto Institucional N° 4, del 1° de septiembre de 1976, prohibió por quince años “el ejercicio de todas las actividades de carácter político que autoriza la Constitución de la República, con inclusión del voto, a ‘todos los candidatos a cargos electivos en 1966 y 1971 por partido o grupos políticos marxistas y promarxistas declarados ilegales y a todas las personas procesadas por delitos de lesa nación’” (Art. 1°).

El mismo Acto (Art. 2) estableció similar prohibición (quince años), pero sin incluir el voto, a todos los candidatos a cargos electivos en los comicios de 1966 y 1971 por organizaciones políticas que estuvieron asociadas electoralmente con los partidos y grupos marxistas y promarxistas y a todas las personas procesadas por delitos contra la Administración Pública que hubieran sido cometidos durante el ejercicio de los cargos políticos.

Finalmente, el Art. 3° de dicho Acto prohibió el ejercicio de actividades políticas, excepto el voto, a todos los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República en las elecciones

de 1966 y 1971, a los titulares y suplentes que hubieren ocupado efectivamente el cargo de las Cámaras electas en esos años y a los miembros de los directorios de los partidos políticos.

Para este último caso estableció una Comisión Interpretativa del Acto N° 4 que podía resolver sobre la rehabilitación de esos ciudadanos. La Comisión en cumplimiento de su función desproscribió a diversos ciudadanos, primero a petición de muchos y luego actuando de oficio. Por otra parte, el Acto Institucional N° 18 desproscribió alrededor de 6.500 dirigentes que tenían sus derechos suspendidos por los artículos 1 y 2 del mencionado Acto N° 4.

e) *Otras causas de suspensión*: en 1830, también estaban suspendidos los vagos notorios, los legalmente procesados en causa criminal de la que pueda resultar pena corporal o infamante; los ebrios habituales; el deudor fallido; el deudor moroso del Fisco, y los que adolecieran de una ineptitud moral o física que les impidiese obrar libre y reflexivamente.

En 1918, se suprimió la referencia a los vagos y deudores fallidos.

En 1934 se incorporó la suspensión a quienes realizan actividades moralmente deshonrosas —que serán aquellas que determine una ley dictada por dos tercios de la Asamblea General— cuando sean ejercidas habitualmente.

4. *No haber perdido la ciudadanía*

En 1830 había varias causas por las cuales se perdía la ciudadanía, incluso siendo ciudadano natural (sentencia ejecutoria que imponga pena infamante, quiebra fraudulenta, naturalización en otro país, admitir empleos o distinciones de otro gobierno sin autorización de la Asamblea General), aunque se establecía la posibilidad de rehabilitación.

Todas ellas fueron suprimidas en 1918, salvo la naturalización en otro país, aunque bastaba para recuperarla el domiciliarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.

En 1934 se estableció la norma vigente que dispone que la

ciudadanía natural no se pierde ni siquiera por naturalización en otro país, aun cuando en ese caso no podrán ejercerse los derechos que derivan de ella, hasta tanto el ciudadano no se domicilie en el país y se inscriba en el Registro Cívico.

La ciudadanía legal, en cambio, se pierde por cualquier naturalización posterior. Esta norma se ha interpretado en el sentido de que si el extranjero que ha obtenido la ciudadanía legal uruguaya, obtiene más tarde la ciudadanía de otro Estado que, al igual que el uruguayo no conceda a los extranjeros la nacionalidad, es decir, que no los naturalice o nacionalice, no perderá la ciudadanía legal uruguaya.

5. Inscribirse en el Registro Cívico Nacional

Desde la Constitución de 1918 existe la obligación de inscribirse en el Registro Cívico, que tiene carácter permanente. Los inscritos dispondrán de un documento especial, la Credencial Cívica. Todo ello es responsabilidad de la Oficina Nacional Electoral.

a) *Creación de la Corte Electoral.* Los orígenes de esta ley pueden encontrarse en la historia previa de las contiendas políticas uruguayas. En el Partido Nacional, la revolución saravista tuvo como bandera, entre otras, la de un sufragio libre. En el Partido Colorado, la Convención del Partido, reunida en el Teatro Royal, manifestó su propósito de abstenerse de las futuras contiendas electorales, si no se modificaban las viejas leyes electorales.

Como derivado de esta decisión, en octubre de 1921, dos legisladores batllistas Ricardo Cossio y Ovidio Fernández Ríos presentaron un proyecto 1/, que luego fue sustituido por otro preparado por la Comisión de los 25 de la Cámara de Representantes, el que terminaría siendo finalmente aprobado y convertido en la Ley de creación de la Corte Electoral. En el informe que acompañaba al proyecto se decía: "La Corte Electoral, órgano supremo de las nuevas entidades proyectadas, constituye la piedra angular de la grandiosa construcción proyectada. A su

imparcialidad, a su competencia, a su noción de deber, quedarán entregadas las decisiones iniciales, que han de dar realidad, firmeza y eficacia al establecimiento del nuevo sistema, ante la honda expectativa nacional”.

La ley N° 7690 entró en vigencia el 9 de enero de 1924, y además de la Corte Electoral, creó el Registro Cívico Nacional y los siguientes organismos electorales:

—*Juntas Electorales*, con el cometido de controlar actos y procedimientos electorales en cada departamento, bajo la superintendencia de la Corte Electoral.

—*Oficina Nacional Electoral* encargada de la organización, clasificación y custodia del Registro Cívico Nacional y el Archivo Nacional Electoral.

—*Oficinas Electorales Departamentales*, con las funciones correspondientes a los organismos electorales en el ámbito departamental correspondiente.

b) *Integración de la primera Corte Electoral*. De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo I y siguientes de las Disposiciones Transitorias, la primera Corte Electoral fue integrada por tres miembros titulares y doce suplentes para cada uno, cuyos nombramientos se hicieron por la misma ley y por seis titulares y cuatro suplentes para cada uno, cuya elección fue hecha por la Asamblea General Legislativa, el 12 de enero de 1924, según el sistema de la representación proporcional.

Los primeros miembros eran los que más tarde se llamarían “neutrales”, pues para su elección requerían y requieren aún, los dos tercios de votos del total de componentes de las dos Cámaras en esa oportunidad inicial y de la Asamblea General para los casos posteriores. Los otros miembros serían luego denominados “partidarios”, ya que eran electos directamente por las

1/ Decían los mencionados legisladores en la exposición de motivos de su proyecto: “Pero es lo cierto que casi a diario los partidos de oposición enrostran al Partido Colorado su importante ingerencia en la consumación de ese fraude, que sirve para enriquecer sus éxitos electorales. Y bien: la fracción más numerosa de ese partido, la que lo constituye casi por entero, viene hoy a proponer a V.H. un proyecto de ley por medio del cual los Registro Cívicos de la República se declaren totalmente nulos”.

bancadas parlamentarias según su potencial legislativo (Fábregat 1951).

Cuando en el año 1929, se planteó la renovación de los miembros de la Corte Electoral, debieron aplicarse las disposiciones permanentes de la ley que establecían la elección de siete miembros titulares y veintiocho suplentes, debiendo efectuarse la elección por listas firmadas y mediante el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional.

Dada la composición de la Asamblea General, el Partido Nacional obtendría cuatro lugares en la Corte, y el Colorado los tres restantes. La bancada batllista formuló declaraciones impugnando la ley por cuanto, a su entender, no establecía garantías suficientes, ya que permitía que un solo Partido tomara las decisiones respecto a las elecciones. Para dar más fuerza a su planteo los miembros colorados de la Corte renunciaron, tratando así de forzar al Partido Nacional a aceptar una modificación de la ley, evitando la preeminencia de los miembros partidarios, dando mayor peso a los neutrales.

Se dictó una ley válida hasta el 9 de abril de 1930, mediante la cual se logró que los colorados eligieran sus representantes.

El 15 de octubre de 1930 se dictó, finalmente, una ley que estableció modificaciones a la forma de integración de la Corte dando entrada nuevamente a los miembros "neutrales", que en número de tres, con sus respectivos suplentes, tendrían mandato hasta 1935.

Asimismo establecía, para neutralizar la influencia partidaria, que "toda resolución de la Corte Electoral necesitará, para ser válida, siete votos conformes o seis votos de los miembros electos por representación proporcional (vale decir, los "partidarios"). A falta de estas mayorías, será válida si tiene el voto conforme de cinco miembros, habiendo en éstos, dos, a lo menos, de los designados en esta ley ("neutrales"). Estos quórumos subsistirán aunque la Corte quede desintegrada". Estas disposiciones, con el tiempo, pasaron a ser parte del texto constitucional.

6. Estar en el territorio nacional en el momento de la elección.

A diferencia de lo que acontece en otros países que permiten ejercer el derecho del sufragio en las embajadas o consulados, el Estado uruguayo no aceptó nunca esa posibilidad, por lo cual sólo se puede votar estando en territorio uruguayo. Se dispone, además, desde que se reglamentó el ejercicio del voto, que quienes estén en el exterior deben comprobar esa situación haciéndose presentes en la Embajada para sellar su credencial cívica, para evitar así las sanciones derivadas del no ejercicio de la obligación de sufragar.

7. Votar en el departamento donde se está inscripto.

Hasta las elecciones de 1971, existieron los "votos interdepartamentales", que permitían votar en cualquier lugar del país, como "observado". Sin embargo, para la elección de 1984 se eliminó esa posibilidad, establecida originariamente para facilitar el cumplimiento del deber de votar a personas que por razones de salud, trabajo u otra circunstancia, se encontrasen en el momento de la elección, fuera del lugar de su domicilio.

Esa finalidad se pervirtió con el correr del tiempo, por cuanto no se efectuaban los "traslados" de inscripción cuando se cambiaba de domicilio. Se prefería mantenerse en los padrones del departamento de origen, para así apoyar a los candidatos conocidos, aun cuando hiciera muchos años que no se residía en él.

Esto hizo que los votos interdepartamentales en cada elección fluctuaran en torno al 71% del total de votos emitidos y crearan ciertas distorsiones, incluso en la distribución de las bancas parlamentarias, ya que la mayoría de los votantes en esas condiciones vivían en Montevideo, circunscripción que, de realizar se adecuadamente las inscripciones contaría con más votantes y, por tanto, tendría derecho a una mayor representación parlamentaria. En definitiva, una eliminación o abatimiento sensible del número de votantes interdepartamentales significaría una

neta ganancia de inscriptos nuevos para el departamento de Montevideo.

Ello hacía que los diputados del interior del país no tuvieran interés en alterar la ley que seguramente haría perder representación a los departamentos del interior aunque sin poder precisar a quiénes perjudicaría, y como para modificarla se necesitaban dos tercios de votos, era muy improbable que se le hubieran introducido modificaciones durante el período democrático. Ahora, sin esas trabas ha podido modificarse drásticamente la situación.

Probablemente, esto tenga influencias. El voto interdepartamental, aparte de lo ya visto, tenía influencias, o cabe suponer que las tenía, sobre el resultado electoral. Como esos votos eran consecuencia de la migración interna, que tradicionalmente va desde el campo a la ciudad y básicamente a Montevideo, puede pensarse que constituían algo así como la presencia del país moderno en el Uruguay tradicional. El migrante debe haber vivido un proceso de aculturación, adoptando maneras de percibir el mundo propias de lo urbano, por lo cual su voto puede haber sido heterodoxo al computarse en su lugar de origen. Para poder comprobar esta hipótesis sería necesario separar los votos interdepartamentales y comparar los resultados antes y después de su inclusión en el cómputo, viendo de qué manera distorsionaron el resultado electoral.

B. Autoridades elegibles

Las autoridades elegibles mediante el voto popular variaron según las diversas modificaciones que se establecieron desde 1830 a la organización del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y de las administraciones departamentales.

1. Elección directa del Presidente de la República y del Vicepresidente.

La Constitución de 1967 restableció el Poder Ejecutivo unipersonal, según la fórmula de 1934 (aunque ahora por un período de cinco años y no cuatro), que sería ejercido por el Presidente de

la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros (compuesto por todos los Ministros y el Presidente, con facultades de revocación de las decisiones de éste, según el Art. 164).

Habría, además, un Vicepresidente de la República que desempeñará la Presidencia de la Asamblea General y de la Cámara de Senadores.

Una diferencia entre 1952 y 1934 existe en cuanto a la selección de los Ministros que, dada la coparticipación que buscaba el texto de 1934, debía hacerse mediante un sistema que preveía que éstos se distribuyeran entre los dos partidos mayoritarios, en una proporción de cinco o seis al mayoritario y tres a la minoría mayor.

En 1942, el cambio mayor se dio en cuanto a la designación de los ministros, justamente. En el marco de la eliminación de toda coparticipación forzosa, que inspiró a los redactores de este texto, se dispuso que el Presidente de la República elegiría para ocupar los Ministerios a personas que, contando con apoyo parlamentario, aseguraran así su permanencia en el cargo.

En 1952 se había restablecido el sistema ejecutivo colegiado. El Consejo Nacional de Gobierno estaba integrado por nueve miembros que duraban cuatro años en sus funciones, y no podían ser reelectos hasta pasado un período desde su cese, y se establecía la coparticipación forzosa de los dos partidos tradicionales.

Los dos primeros textos constitucionales habían establecido sistemas diferentes y con peculiaridades respecto a los ya analizados. En 1830 se estableció la elección indirecta del Presidente de la República, por la Asamblea General mediante votación nominal y la pluralidad absoluta de votos. Duraba cuatro años y no podía ser reelecto sin que mediare un período igual de tiempo entre su cese y su reelección. No había Vicepresidente y en caso de vacancia del cargo, asumía el Presidente del Senado.

En 1918 se dio la peculiaridad más notoria de la historia

constitucional del Uruguay: el establecimiento de un Poder Ejecutivo bicéfalo, compuesto por la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Administración.

El primero duraba cuatro años y no podía ser reelecto hasta que hubieran pasado ocho. Debía ser ciudadano natural y tener los requisitos para ser senador.

El Consejo Nacional de Administración estaba integrado por nueve miembros y se renovaba anualmente, otorgando dos cargos a la lista más votada del partido más votado y uno a la lista del partido que le siguiera en número de votos. Los Consejeros duraban seis años en sus funciones. Al Consejo se le asignaban los cometidos de administración no reservados al Presidente de la República siendo, por tanto, un órgano co-administrador. Este Consejo no cristalizaba la vieja idea de la coparticipación en el gobierno ni obedecía a ella, sino que perseguía más bien alejar algunos importantes asuntos de la influencia presidencial con el triple efecto de cercenarla y reducir su repercusión electoral, de propiciar el ejercicio moderado de los cometidos reservados al Presidente y de alejar un tanto la administración de la política (Martín C. Martínez).

2. Bicameralismo y elección directa de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes.

En este ámbito, hay líneas básicas que se mantienen desde 1830. Ante todo el Poder Legislativo es ejercido por la Asamblea General compuesta por dos Cámaras, la de Senadores y la de Representantes.

El Senado se componía originalmente con un senador por departamento, electo indirectamente (a través de un colegio electoral), que duraba en el ejercicio de su cargo 6 años y no era reelegible hasta pasado un período. Debía poseer un capital de \$ 10.000 o equivalente, y más de 33 años. La Constitución de 1918 mantuvo las características salvo en lo relativo al criterio censitario. Por una ley de 1932 se dispuso la elección directa de los senadores, a mayoría simple, y mediante el doble voto simultáneo.

A partir de 1934 se establece su número en 30 miembros elegidos en una circunscripción nacional única y se entrega la Presidencia del cuerpo, con voz y voto, al Vicepresidente de la República. Esta Constitución estableció una forma de coparticipación peculiar: quince cargos irán para la lista más votada del lema más votado y los otros quince para la lista más votada del lema que le siga en número de votos. Era el Senado llamado "del medio y medio". Una ley posterior retiró al Vicepresidente del Senado para que la coparticipación fuera todavía más igualitaria. La duración de los cargos se fijó en cuatro años, y el Senado se renovaba totalmente junto con los diputados.

En 1942 se acaba con la coparticipación. Se mantienen los 30 miembros y vuelve a ser Vicepresidente de la República, a ejercer la presidencia del Senado, con voz y voto, aplicándose la representación proporcional integral para la adjudicación de las bancas.

En 1952 la modificación de la composición del Poder Ejecutivo, con la presencia de un Consejo Nacional de Gobierno, y la inexistencia de Vicepresidente de la República, hizo que se agregase un nuevo senador al cuerpo, quedando así 31.

En 1967 vuelven a ser 30 senadores y el Vicepresidente de la República retorna a ejercer la presidencia del cuerpo, con voz y voto.

La Cámara de Representantes siempre fue elegida directamente. Duraron 3 años en el cargo hasta 1934 en que se estableció el período de 4, modificando en 1967 que lo llevó a cinco. Hubo criterios censitarios durante la vigencia del texto de 1830 (capital de \$4.000 o equivalente) y siempre se exigieron 25 años de edad. El número de integrantes del cuerpo era variable en la Constitución de 1830 (uno por cada 3.000 habitantes o fracción mayor de 2.000); era fijado por ley en la Constitución de 1918, y quedó en 99 a partir de 1934, con un mínimo de dos por cada departamento y disponiéndose por ley la distribución por mayoría de dos tercios. En 1942 se estableció su elección por representación proporcional, tomando en cuenta los votos emitidos en favor del lema en todo el país.

3. Elección de las autoridades municipales.

En cada departamento hay un Intendente, desde 1934 (con la excepción de 1952 en que fue sustituido por el Concejo Departamental), electo directamente, por un período de cinco años, reelegible por una sola vez, con funciones ejecutivas y administrativas. Corresponde el cargo a la lista más votada del lema más votado, estando prohibida la acumulación por sublemas (la Constitución de 1934 establecía que se elegiría por doble voto simultáneo). En 1952 en cargos del Consejo se otorgaban 4 cargos en Montevideo, 3 en el resto de los departamentos a la lista más votada del lema más votado, y 3 y 2, respectivamente, al lema que le siguiera en votos.

En 1830 las funciones del ejecutivo departamental, las ejercía un jefe político designado por el Presidente de la República. En 1918, era un Consejo de Administración autónomo, integrado por entre tres y siete miembros elegidos en forma directa y por un período de tres años.

Para funciones legislativas, siempre se eligió una Junta Departamental (o Junta Económica Administrativa, en 1830, o Asamblea Representativa, en 1918), por voto directo.

Su número de miembros varió notablemente: en 1830, eran entre cinco y nueve; en 1918, lo dispondría la ley; en 1934, once en Montevideo y nueve en los demás departamentos; en 1942, 31 y 15 respectivamente; en 1952, 65 y 31 respectivamente; y en 1967, 31 miembros en todos los departamentos.

Se establece (en 1934, 1952 y 1967) que los cargos se distribuirán en forma proporcional al caudal de votos de cada lema, pero si el lema que ganó la Intendencia sólo hubiere obtenido la mayoría relativa de sufragios, se le adjudicará la mayoría de los cargos de la Junta Departamental y los restantes se distribuirán por el sistema de la representación proporcional.

También se establece la posible existencia de Juntas Locales, en las ciudades y pueblos que no sean la capital departamental, si así lo dispone la ley. Sus miembros son nombrados por el Intendente respetando la proporcionalidad de la Junta Departamental.

mental, salvo que los cargos sean declarados electivos por la ley.

C. Modos de ejercer el sufragio

¿Cómo se vota en el Uruguay? Pueden destacarse algunas características fundamentales de la organización del sufragio en el país: el voto es secreto, directo, obligatorio, se realiza mediante hojas de votación identificadas por lo menos con lemas que no pueden ser alterados por el sufragante, etc.

1. Voto secreto

La ley de 30 de julio de 1916 estableció el voto secreto para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, en la que perdió el gobierno. La Constitución de 1918 estableció el voto secreto.

Anteriormente, no era así. En 1830 no se decía nada al respecto, pero la ley electoral del 1º de abril de ese año disponía que el sufragio fuera público, "personalmente o de palabra". El documento que acreditaba la inscripción y, por tanto, el derecho a voto fue llamado indistintamente "boleta" o "balota", en la que constaba el nombre del inscripto, su domicilio, departamento, sección, número de inscripción y su firma, junto con la del Juez de Paz y los miembros de la Comisión Inscriptora.

Una ley de 27 de abril de 1878 sustituyó el voto *in voce* por la lista de candidatos firmada por el votante, en un sobre cerrado, donde constaba el número de la balota. Esa misma ley creó la posibilidad de votar por correo.

2. Voto directo.

Con la ley de 1932 se creó el principio de la elección directa de todas las autoridades. Antes, el Senado se elegía indirectamente, a través de la formación de sendos colegios electorales departamentales. Asimismo, el texto de 1830 disponía que el

Presidente de la República fuera electo indirectamente, por la Asamblea General.

3. Voto obligatorio.

Desde la Constitución de 1934 se establecía que el voto era obligatorio para los ciudadanos. El texto de 1967 agrega que la ley reglamentará el cumplimiento de la obligación de votar. Para la elección de 1971 se establecieron sanciones (multas e imposibilidad de realizar trámites administrativos ante oficinas públicas) para aquéllos que estando habilitados para votar no lo hicieran y se dispuso que quienes estuvieran fuera del país, verificaran esa situación concurriendo a la embajada o consulado respectivo, para hacer sellar su credencial cívica.

4. Listas cerradas.

El elector no tiene la posibilidad de introducir tachas o supresiones en las hojas de votación. Estos son los papeles en los cuales además de la lista de candidatos, conjunto ordenado de los nombres de los candidatos postulados por el partido, se incluye la indicación del voto al lema y, eventualmente, al sublema o distintivos.

No hay la posibilidad de sufragar por candidaturas sin lema, forma que se ha propuesto en más de una oportunidad en proyectos de reforma constitucional, para la Presidencia de la República. Así sucedió, por ejemplo, en el proyecto de Reforma Popular plebiscitado en 1966, y también en 1958.

No es posible tampoco seleccionar uno o más de los candidatos incluidos en la lista. De intentar hacerlo, el voto será anulado.

Todo este procedimiento da a los partidos un poder muy grande, pues son ellos, en definitiva, los que establecen las opciones por las cuales el electorado está obligado a sufragar.

Hay sí, la posibilidad de votar al lema y a ningún sublema o lista específica de candidatos, mediante la introducción de dos

hojas del mismo lema y distinto sublema, para el mismo conjunto de cargos. El voto es computado "al lema". En realidad se trata de una manera de violar las disposiciones que establecen la obligación del doble voto simultáneo.

5. Hojas de votación separadas para autoridades nacionales y para autoridades departamentales.

La Constitución de 1967 dispuso que las listas de candidatos a ambas Cámaras y para Presidente y Vicepresidente de la República, deberán figurar en la misma hoja de votación. En hoja aparte aparecerán las listas de candidatos a ocupar cargos departamentales. Con ello se cambia el criterio de 1952 de una hoja de votación única para todos los cargos electivos.

La mayor libertad electoral que esto implica, se vio limitada por cuanto ambas hojas deben estar "individualizadas con el mismo lema de votación". La Corte Electoral, órgano jerárquico superior de la jurisdicción electoral, interpretando el texto constitucional, entendió que en caso de incluirse conjuntamente hojas de votación nacional y municipal pertenecientes a partidos distintos, el voto debía anularse. En definitiva, entonces, la opción ofrecida al elector se reduce a optar por fracciones del mismo partido, pero no lo autoriza a "salirse del lema".

Otra peculiaridad a destacar es que en la hoja de votación donde se incluyen los candidatos para cargos nacionales, aparece también la lista de candidatos para la Junta Electoral Departamental, cuyas funciones se encuentran reducidas, como su nombre lo indica, al ámbito municipal. Parece obvio que encontrarían mejor ubicación en la hoja de autoridades locales, junto a los candidatos a Intendente y ediles de la Junta Departamental, pero la Corte Electoral no lo entiende así.

6. Doble voto simultáneo.

El sistema del doble voto simultáneo establece que cada votante marca su preferencia simultáneamente por un partido

político que en todos los actos y procedimientos electorales se denomina "lema" desde la ley 7812 de 16 de enero de 1925, y por una o más listas de candidatos a los cargos a proveer.

La generalización del doble voto simultáneo, con su obligación de votar por un lema y por candidatos, impide sufragar por candidaturas que no tengan lema. No pueden inscribirse listas con esas características y tampoco puede votarse por lemas sin candidatos, salvo mediante el procedimiento de incluir dos hojas de votación diferentes del mismo lema.

La práctica ha creado el triple o cuádruple voto simultáneo, votándose por lema, sublema, distintivo y lista.

El efecto de esta forma de emisión del voto lleva a que el escrutinio se realice en dos o más etapas: primero se adjudican las bancas entre los lemas, luego entre los sublemas y, por último, entre las listas de candidatos.

El primer proyecto de doble voto simultáneo fue elaborado por el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga (abuelo) y presentado por un Consejo Consultivo integrado por Lorenzo Batlle, Manuel Herrera y Obes, Juan D. Jackson, Juan José de Herrera, Francisco Antonino Vidal, Aurelio Berro, Ernesto Velasco, Pedro Visca y Mateo Magariños Cervantes, al Coronel Lorenzo Latorre, quien ejercía la primera magistratura y proyectaba una nueva ley de elecciones para regir los comicios de 1878. El dictador devolvió el proyecto por contener "reformas para las que nuestro país no está preparado" y el Consejo Consultivo renunció en pleno.

La primera ley que estableció el doble voto simultáneo fue de 11 de julio de 1910, que dispuso: "Todo elector deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece y por los candidatos. Las listas que no ajusten a esta exigencia serán nulas y no computarán en ninguna de las operaciones de escrutinio. Los electores podrán agregar al lema de un partido el sublema o las denominaciones que juzguen convenientes para indicar tendencias dentro de su partido político".

Defendiendo el doble voto simultáneo, don José Batlle y Ordóñez sostenía en un discurso pronunciado en Porongos, el

3 de mayo de 1919: "Cuando todos hemos pensado de la misma manera, cuando todos hemos ido a las urnas con la misma lista, cuando no ha habido más que un pensamiento en toda la República, ese hecho ha significado una cosa: ese hecho ha significado que no había libertad. El sentimiento colorado va a estar representado en las próximas elecciones por el lema. Y el pensamiento de cada cual, la confianza de cada cual en sus candidatos, por el sublema y por las listas" (El Día, 11 de octubre de 1980, p. 11).

El sistema, empero, ha sido objeto de críticas y en ciertos momentos, el gobierno cívico-militar proyectó la eliminación del doble voto simultáneo, lo que finalmente no prosperó.

7. Diferenciación entre lemas permanentes y accidentales.

Se distingue entre los llamados lemas permanentes, vale decir, los que han "participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria" y los lemas accidentales, que no reúnen esas condiciones.

Sólo los primeros tienen derecho a presentar pluralidad de listas para los mismos cargos y a acumular los votos obtenidos por cada una de ellas en un cómputo común.

Esto, como es obvio, dificulta la formación de coaliciones partidistas que se conforman con fines electorales o las pone en desventaja en caso de constituirse. La izquierda ha criticado siempre estos mecanismos considerándolos como una "ortopedia jurídica" que permitía la sobrevivencia de los partidos tradicionales. Sin embargo, cuando consiguió finalmente su unidad en el Frente Amplio, concurrió a las urnas bajo el lema Partido Demócrata Cristiano, que al ser "permanente" le permitía aprovechar los mecanismos constitucionales y legales vigentes sobre presentación de pluralidad de listas y acumulación de votos.

8. La acumulación de votos de los lemas permanentes.

Como se vio, el resultado del doble voto simultáneo (votar por un lema y una lista de candidatos) y la diferenciación entre lemas permanentes y accidentales, conduce a la posibilidad de la

acumulación de los votos recibidos por diversas listas que voten dentro del mismo lema permanente.

La Constitución de 1952 estableció una norma confiriendo a las fracciones políticas que tengan un mismo tronco histórico, siempre que tuvieran el uso de un lema permanente y hubieran concurrido a las elecciones de 1950, la posibilidad de acumular los votos bajo un mismo lema o manteniendo cada uno su propio lema, conjunta o separadamente, para los distintos cargos electivos. La misma fue eliminada por la constitución de 1967.

D. Asignación de los escaños

1. Representación proporcional integral.

Existen en la experiencia comparada diversos sistemas de adjudicación de los cargos en disputa electoral. El más simple es el sistema mayoritario que entrega todas las bancas al partido que haya obtenido el mayor número de votos. Según muchos autores éste es el sistema que corresponde a la democracia, ya que ésta consiste en el gobierno de la mayoría. En los países donde ha existido bipartidismo, en general ha predominado el sistema mayoritario simple, contribuyendo al mantenimiento de ese sistema.

Otra forma de organización busca otorgar representación a las minorías. Para ellos existen diversos procedimientos, uno de los cuales, el de la lista incompleta, se ha utilizado también en Uruguay. Habiendo en juego varias bancas, sólo puede votarse por un número menor de candidatos, con lo cual quedan algunas para ser ocupadas por los candidatos del partido minoritario.

El tercer sistema, la representación proporcional, busca reproducir en el Parlamento el cosmos de opiniones e ideologías que existen en la sociedad global. Esta es justamente una de las críticas que se han formulado al sistema, aduciéndose que impide el establecimiento de mayorías estables y, por tanto, impide gobernar. Ello puede ser cierto en algunos casos, dependiendo del papel que juega el Parlamento. En los regímenes no parlamentarios esa objeción no tiene validez. Si se trata de un presi-

dencialismo típico, el Presidente no tiene limitaciones y no hay censura de los ministros por el Parlamento. En los sistemas no presidencialistas tampoco vale la objeción siempre y cuando no exista censura política parlamentaria sobre el Poder Ejecutivo.

El argumento podría tener validez en los sistemas parlamentarios. Los tratadistas suelen citar como casos típicos de inestabilidad política generada por la representación proporcional los casos de la República de Weimar, donde permitió la proliferación de partidos y una gran fragilidad ministerial, y la situación de Italia luego que en 1919 se estableció ese sistema de adjudicación de bancas, obligando a compromisos y combinaciones transitorias continuas, para poder alcanzar la posibilidad de gobernar, lo que hizo que en 1923 fuera abandonado, y se aplicase sólo a las minorías. Empero han habido múltiples ejemplos en los cuales la representación proporcional ha existido en sistemas parlamentarios sin provocar complicaciones (Bélgica, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca).

En el caso de Uruguay, la incorporación de la representación proporcional se efectuó en la constitución de 1918, luego de un largo proceso vivido bajo el texto de 1830, tendiente a lograr la representación de las minorías en órganos gubernamentales.

Durante ese lapso es posible distinguir cuatro etapas (Bargelata):

a) *De 1830 a 1872.* Período en que de acuerdo a la ley de 1º de abril de 1830, impera un sistema mayoritario relativo para la elección de Representantes para la de miembros de las Juntas Económico Administrativas, para la de Electores de Senadores, y para la designación final de éstos. Se daban todos los cargos a la mayoría y la minoría quedaba sin representación.

b) *De 1872 a 1897.* Algunas proposiciones de reformas tendientes a implantar mecanismos de adjudicación de las bancas que otorgaran representación a las minorías e incluso incipientes formas de representación proporcional no tuvieron andamio. Así, la iniciativa del Poder Ejecutivo del 17 de julio de 1891. Esta etapa correspondió a los intentos de pacificación del país,

mediante ajustes al sistema político electoral. Algunos sectores creyeron que la solución era la representación parcial en el gobierno del partido perdedor que, según el sistema imperante, quedaba excluido del mismo. En los hechos, acuerdos partidarios hicieron posible lo que *de iure* no se obtenía: la representación de la minoría mayor, sin ampliar la participación a la base. Por esa vía, en 1872, se asigna cuatro jefaturas políticas a los blancos.

c) *De 1897 a 1915*. El período se abre otorgando 6 jefaturas políticas a los blancos. A lo largo de esos años, se produjo el gradual abandono de los sistemas mayoritarios y la puesta en práctica de sistemas electorales "empíricos", con lo que, en forma más artificial que real, se dio acogida a una representación de las minorías tendiente a ampliarse gradualmente.

Las leyes que materializaron tales regímenes fueron aprobadas en el deseo de pacificación a todo trance y buscando dar mayores garantías al sufragio, ante la abstención del partido opositor.

La ley del 24 de octubre de 1898 estableció que la minoría podría obtener el tercio de las bancas en cada Departamento, siempre que su votación llegase al cuarto del número de votantes. Este texto, como muchos otros, fue fruto de condiciones de paz y de la consiguiente resolución de un conflicto armado; en este caso, de la paz firmada el 18 de setiembre de 1897 se concluía la guerra civil de ese año.

La ley de 1904 —sancionada después de la victoria oficialista en la guerra civil del mismo año— elevó el número de diputados de 69 a 75, modificando paralelamente aunque no en forma equilibrada, la cifra de los que habrían de corresponder a cada uno de los Departamentos.

Cada elector votaría por tantos diputados como bancas correspondieran al Departamento. Sin embargo, la indivisibilidad entre tres del número de los diputados asignados a varios departamentos y las mayores exigencias que importaba en relación a la de 1898 hizo que se la designara como la ley "del mal tercio", no obstante haber sido presentada con la finalidad de au-

mentar la proporcionalidad.

Para acallar las protestas que desató y detener la abstención de los perjudicados, se dictó la ley del 2 de setiembre de 1907, que elevaba el número de bancas de la Cámara de Representantes a 87, reduciendo a la vez el cociente necesario para ser elegido.

Finalmente, la ley del 11 de julio de 1910 incorporó el doble voto simultáneo, según la fórmula de Borely, "por partido permanente o accidental" y "por candidatos". El Art. 5 decía: "Todo elector deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece y por los candidatos. Las listas que no se ajusten a estas exigencias serán nulas y no se computarán en ninguna de las operaciones del escrutinio. Los electores podrán agregar al lema de un partido el sublema o las denominaciones que juzguen convenientes para indicar tendencias dentro de un partido político".

Esta ley reforzó la posición de los partidos políticos en el procedimiento electoral, por cuanto —como se vio— las listas que no se ajustaban a las exigencias establecidas eran nulas. Hizo posible, además, el fraccionamiento partidario sin mengua de su representación: por primera vez se legitimaron las luchas intestinas de los partidos y se permitió dirimir las diferencias electoralmente, en el seno del lema o sufragando con lema propio.

Se modificó otra vez el número de componentes de la Cámara de Representantes y el de diputados adjudicados a cada Departamento, todo lo que hace pensar en una actitud más amplia para con las minorías. El pretexto invocado —aún por los defensores de ella— para no aplicar la representación proporcional era "las condiciones de civilización política que mostraba el país".

Un bipartidismo de hecho —que esta Ley permite matizar con desmembramientos secundarios aunque significativos— determinó que las formulas creadas dejaran enteramente al margen de toda representación a los grupos minoritarios que no fueran, al menos en algunas zonas electorales, minorías mayores.

d) *De 1915 a 1919.* La ley del 1° de setiembre de 1915, bajo cuyas prescripciones se llevaron a cabo el 30 de junio de 1916 las elecciones de la Segunda Convención Nacional Constituyente, consagró un sistema que sus propios autores calificaron de "intermedio" o de "representación proporcional atenuada". De esta forma, el artículo 1° establecía que "la elección de Convención Nacional Constituyente se efectuará por el sistema de lista incompleta respecto de la mayoría y el proporcional respecto de la minoría o minorías", aplicando este último con la fórmula del "cociente electoral y de los más grandes restos de Hare". Los porcentajes de integración reservados en la ley a la mayoría para evitar "las divisiones del Partido de la mayoría que se han vislumbrado en otras épocas", eran artificialmente fijados cuando menos en tres quintos en unos Departamentos y en dos tercios en los demás. Pero la ventaja de la mayoría sólo funcionaba si llegaba a ser absoluta, ya que, en caso contrario, se aplicaba a todas las listas el régimen del cociente electoral.

La Constitución de 1918 establece entonces el sistema de la "representación proporcional integral", vale decir, que se aplica no sólo entre lemas, sino entre sublemas, distintivos, etc., siempre que no haya norma en contrario.

El principio de la proporcionalidad se aplica de manera diferente en las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos, aunque ambas se realicen en un mismo acto y se sufrague mediante la misma hoja de votación.

En el caso de la elección de Presidente, Vicepresidente de la República, y de Intendente Municipal, el sistema electoral es de tipo mayoritario y a una sola vuelta.

Para la elección de Senadores y Diputados, en cambio, funciona en forma "integral" el mecanismo de la representación proporcional. En el caso de la elección de Ediles de las Juntas Departamentales primero se asegura la mayoría al Partido que obtuvo, el cargo de Intendente y los demás puestos se distribuyen de acuerdo a la representación proporcional.

En aquellos textos constitucionales que establecieron órganos ejecutivos de tipo colegiado (Consejo Nacional de Adminis-

tración, en 1918; Consejo Nacional de Gobierno, en 1952) tampoco se aplicó este sistema, sino la representación de minorías. En el primer caso, el órgano se renovaba anualmente por tercios, y se disponía que sólo podía votarse por dos candidatos, con lo cual se aseguraba un cargo a la minoría mayor. El Consejo Nacional de Gobierno, se renovaba totalmente cada cuatro años, pero por el sistema de lista incompleta, la mayoría sólo podía elegir 6 de los 9 cargos del mismo, quedando los otros tres para el partido que le siguiera en número de votos.

En la elección de Senadores existe una circunscripción nacional única, por lo cual conociendo el total de votos válidos se divide por el número de bancas estableciendo así el cociente electoral. Posteriormente, los votos por cada partido se dividen por ese cociente electoral, fijándose así la cantidad de bancas que cada uno de ellos obtendrá. Como no todas quedarán asignadas mediante ese procedimiento se aplica el sistema del mayor cociente para adjudicar las sobrantes.

En el caso de los diputados existen 19 circunscripciones, cada una de las cuales debe tener un mínimo de dos bancas, lo que hace que el procedimiento sea más complicado. En el tercer escrutinio las bancas sobrantes son asignadas según los restos mayores obtenidos por los partidos en el conjunto del país.

E. Regulación de los Partidos Políticos.

El texto constitucional de 1830 ignoraba totalmente a los partidos políticos. Recién a fines de siglo la legislación electoral incorporó las primeras normas relativas a ellos.

La Constitución de 1918 no reglamentó el funcionamiento de los partidos políticos, pero los aceptó en forma expresa y los convirtió en supuestos ineludibles del funcionamiento del aparato estatal, desde que, por ejemplo, disponía que el Consejo Nacional de Administración se elegirá mediante "el sistema del doble voto simultáneo por lista incompleta, correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera parte restante a la del otro partido que le siga en el núme-

tración, en 1918; Consejo Nacional de Gobierno, en 1952) tampoco se aplicó este sistema, sino la representación de minorías. En el primer caso, el órgano se renovaba anualmente por tercios, y se disponía que sólo podía votarse por dos candidatos, con lo cual se aseguraba un cargo a la minoría mayor. El Consejo Nacional de Gobierno, se renovaba totalmente cada cuatro años, pero por el sistema de lista incompleta, la mayoría sólo podía elegir 6 de los 9 cargos del mismo, quedando los otros tres para el partido que le siguiera en número de votos.

En la elección de Senadores existe una circunscripción nacional única, por lo cual conociendo el total de votos válidos se divide por el número de bancas estableciendo así el cociente electoral. Posteriormente, los votos por cada partido se dividen por ese cociente electoral, fijándose así la cantidad de bancas que cada uno de ellos obtendrá. Como no todas quedarán asignadas mediante ese procedimiento se aplica el sistema del mayor cociente para adjudicar las sobrantes.

En el caso de los diputados existen 19 circunscripciones, cada una de las cuales debe tener un mínimo de dos bancas, lo que hace que el procedimiento sea más complicado. En el tercer escrutinio las bancas sobrantes son asignadas según los restos mayores obtenidos por los partidos en el conjunto del país.

E. Regulación de los Partidos Políticos.

El texto constitucional de 1830 ignoraba totalmente a los partidos políticos. Recién a fines de siglo la legislación electoral incorporó las primeras normas relativas a ellos.

La Constitución de 1918 no reglamentó el funcionamiento de los partidos políticos, pero los aceptó en forma expresa y los convirtió en supuestos ineludibles del funcionamiento del aparato estatal, desde que, por ejemplo, disponía que el Consejo Nacional de Administración se elegiría mediante "el sistema del doble voto simultáneo por lista incompleta, correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera parte restante a la del otro partido que le siga en el núme-

ro de sufragios obtenidos". (Art. 82)

En 1934 se acentuó a límites raras veces visto en el Derecho Constitucional comparado, la necesidad de la existencia de los partidos para el funcionamiento del Estado (recuérdese, la forma de integración del Senado y de otros organismos estatales).

Por otra parte, se amplían las prohibiciones de "suscribir manifiestos de partidos" enumerándose a los "magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado y los funcionarios policiales de cualquier categoría" (Art. 68, N° 4). Por su parte, "El Presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubs políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna otra forma en la propaganda política de carácter electoral" (Art. 68, N° 5).

También, al fijar las bases de lo que sería la actuación funcionaria, se establecía que los empleados del Estado "están al servicio de la Nación y no de una fracción política" (Art. 57). Uno de los aspectos más criticados por los reformistas del 34 a los gobiernos anteriores era el sistema clientelístico instaurado de hecho entre los funcionarios públicos o entre los candidatos a serlo. Con este artículo se pretendía llenar lo que, para los reformistas, constituía una verdadera laguna constitucional, tendiendo a reprimir sobre todo, la existencia de agrupaciones de funcionarios de las reparticiones públicas, con rótulos o fines políticos. En los hechos sin embargo, el Estado continuó siendo fuente de trabajo para parte de la población, a la cual se accedía principalmente por intermedio de alguna fracción o partido político.

En el reparto de ministerios también jugaban su rol los partidos políticos: éstos se distribuían entre los miembros del "grupo parlamentario del Presidente" (cinco o seis en nueve cargos) y (tres) entre las filas del "Partido que en dicha elección le siga en número de sufragios". Se preveía la posibilidad de que "alguno

de los partidos de los lemas más votados negase su concurso a la formación del Gabinete". En dicho caso, "las carteras que le correspondieran podrán ser provistas prescindiéndose del lema de ese partido". Asimismo, en caso de que los parlamentarios de los dos lemas más votados no detenten la mayoría absoluta de las Cámaras, se autorizaba al Presidente de la República a prescindir de la repartición ministerial precitada, a los efectos de poder asegurar la permanencia en el cargo de los Ministros.

La entrada en vigencia de la Constitución de 1934 no logró crear el clima de tranquilidad política que se deseaba. Surgió la posibilidad de una coalición electoral entre las fuerzas opositoras para enfrentar al gobierno. Esto movió a los grupos que apoyaron al golpe de Estado a efectuar reformas a la Carta que les permitieran enfrentar con ventaja la próxima contienda electoral. Mediante la ley constitucional No. 9644 aprobada el 30 de diciembre de 1936 y ratificada posteriormente por un plebiscito realizado el 27 de marzo de 1938, se estableció una norma que buscaba cerrar el camino a un posible frente opositor compuesto por la reunión de varios partidos. El artículo 86 inc. 2, decía que "las listas de candidatos a senadores deberán estar en su totalidad integradas de candidatos pertenecientes a un mismo partido".

Pero introdujo también modificaciones en la composición del Senado, del que quedaba desvinculado el Vicepresidente de la República que en el futuro no ejercería, como hasta entonces, la Presidencia. Y esto porque su presencia desequilibraba en favor del partido mayoritario el número de votos. A partir de esta reforma, la presidencia era rotativa entre los dos grupos representados.

Se modificó también el sistema de integración de las Juntas Departamentales, determinándose que "a la lista más votada dentro del lema triunfante" se adjudicaría la totalidad de los cargos que correspondían a ese sublema. Los demás serían distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral entre los lemas y sublemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

La reforma de 1952 persiguió acentuar "la cohesión de los partidos políticos" y más concretamente, la de los partidos tradicionales.

Para ello, se les asignaba una fuerte intervención en la decisión de cuestiones atinentes al propio sistema electoral, lo que constituye una de las características de esta Constitución. Así, establecen que las autoridades de los partidos políticos podrían transformar, dentro de ciertos límites, el sistema electoral relativo a la adjudicación de cargos del Consejo Nacional de Gobierno, e incluso evitar la inmediata imperatividad de un precepto legislativo.

Por otra parte, los antiguos partidos que "tienen un tronco histórico común", gozaban de un régimen favorable que habilitaba a las fracciones desmembradas de un mismo lema o partido, a recomponerse con fines electorales sin perder por ello su individualidad. Para ello, "La acumulación de votos queda... autorizada (especialmente) para fracciones que pertenecieron a un mismo partido y que posteriormente adquirieron o emplearon un nuevo lema, y podrá efectuarse bajo el lema de una de ellas, o manteniendo cada una su propio lema...", etc.

También, en lo que se refiere a la Corte Electoral, se estableció que su integración se hará con nueve miembros, cinco neutrales y cuatro representantes de los partidos, elegidos por la Asamblea General mediante el sistema del doble voto simultáneo. Se amplían además, sus competencias volviéndose al régimen, de 1934 y asignándole la de ser juez de los actos de plebiscito y referendum.

Por otra parte, se establecen expresamente las sanciones en las que incurrirán los funcionarios (magistrados judiciales, miembros de Tribunales, militares en actividad, etc.) que no cumplan con la disposición que prohíbe formar parte de "comisiones o clubs políticos, de suscribir manifiestos de partido y en general" —se agrega— "de cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto" (Art. 77, N° 4). Las mismas prohibiciones se extienden a los miembros neutrales de la Corte Electoral y se autoriza a la ley para que extienda a otras autoridades,

por un *quorum* especial, la prohibición.

Se constitucionalizan normas relativas a lemas permanentes y accidentales que tienen que ver con la acumulación de votos y por Disposición Transitoria se disponía que la acumulación autorizada ya comentada comprende sólo a los lemas que concurren a las elecciones de 1950.

La Constitución de 1952 no reguló ni reglamentó la organización y funcionamiento de los partidos políticos; se refirió a ellos directa o indirectamente en forma reiterada, teniéndolos como base de toda la organización política fundada en la coexistencia de los dos partidos tradicionales. No obstante todo el sistema se basaba en el supuesto de la pluralidad de partidos, cuya existencia y constitución es absolutamente libre. Tampoco existían normas referentes a la organización interna de los partidos, al régimen de elección de sus autoridades y candidatos, al contralor de fondos, etc.

4. Regulación de los partidos políticos.

La principal peculiaridad del texto de 1967, es incorporar normas que tienen que ver con la organización interna y el funcionamiento de los partidos.

Les reconoce la más amplia libertad, pero les exige ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades y dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programa de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.

Se intentó evitar la dispersión de los partidos, obligándolos, incluso a establecer una definición ideológico.

Terminó además, con las formas obligatorias de coparticipación.

De todo lo anterior puede decirse —de acuerdo con Gros Espiell que las bases jurídicas constitucionales en las que descansa el sistema partidario uruguayo, son las siguientes:

a) Los partidos políticos fundan su existencia en el principio de la libertad, no existiendo limitación ideológica alguna en el

texto constitucional, cualesquiera sea su pensamiento y sus objetivos, siempre que para alcanzarlos respeten los procedimientos previstos en la Constitución;

b) Deben respetar las vías democráticas electorales;

c) Por la aplicación del principio de la libertad, corresponde afirmar su necesaria multiplicidad;

d) No hay, sin embargo, igualdad en cuanto al estatuto jurídico que los rige, por cuanto el texto constitucional estableció una situación privilegiada para los que llama "partidos permanentes";

e) Asimismo, la previsión de *quorum* especiales, tiende a garantizar el acuerdo de los dos partidos tradicionales, sobre temas que estima de importancia;

f) Los partidos, además, tienen una función necesaria e ineludible en la formación de la voluntad política del cuerpo electoral y, es así que todos los actos electorales deben realizarse sobre la base de listas elaboradas por los partidos e individualizadas con su lema. Esto obviamente, constituye una limitación a la libertad electoral de los ciudadanos.

g) Se establece por el mismo texto, la obligación de practicar la democracia interna y dar a conocer sus Cartas Orgánicas.

Diversas leyes fueron llenando los vacíos, respecto a los partidos políticos, que habían dejado los textos constitucionales, o haciendo referencia a ellos, al regular los procedimientos de ejercicio del sufragio y de la adjudicación de bancas. Entre las principales pueden citarse la de 1910 que establece el doble voto simultáneo para los lemas permanentes; que, en 1924, estableció la Corte Electoral, y de la de 1925, que creó el Registro Cívico Nacional; las que definieron el "lema" en 1925 y 1934, y el sublema, en 1939, las que dieron personería jurídica a los partidos políticos, en 1935, o distinguieron entre lemas o partidos permanentes y accidentales en 1937.

El 7 de junio de 1982, se dictó la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, como uno de los pasos establecidos en el cronograma preparado por el gobierno para la transición a la democra-

cia. Fijó normas para la creación, funcionamiento y disolución de los partidos y reconoció la existencia, como personas jurídicas, de los Partidos Colorado, Nacional y Unión Cívica del Uruguay.

En los principios generales reafirmó que "deben tener una organización efectivamente democrática representativa" y que "no serán nunca patrimonio de persona, grupo o familia", eligiendo sus autoridades "por medio del voto secreto y conforme a las normas constitucionales, legales y de sus Cartas Orgánicas", "fiscalizados por la Corte Electoral".

Estableció asimismo que no se dará curso a solicitudes de crear partidos "cuando las mismas sean formuladas por quienes hayan constituido organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia o propaganda que incite a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, o por quienes hayan integrado asociaciones declaradas ilícitas por autoridad competente".

Asimismo, dispone no dar curso a las solicitudes "cuando el Partido que se pretende constituir persiga esa finalidad o por ideología, principios, denominación 3/ o forma de actuación evidencie conexión directa o indirecta con partidos políticos, instituciones u organizaciones extranjeras, o con otros Estados".

Las Cartas Orgánicas establecerán obligatoriamente la existencia de un órgano deliberante nacional (Convención, Congreso, Asamblea), que deberá reunirse por lo menos una vez al año, y aprobará el programa de acción, y elegirá los candidatos a cargos públicos nacionales. Los órganos departamentales elegirán los candidatos en sus jurisdicciones.

"La elección de los órganos deliberantes de los partidos políticos se efectuará simultáneamente con las elecciones nacionales. Cada lista de candidatos a Representantes al momento de registrarse ante la Corte Electoral podrá registrar una lista de candidatos a los órganos deliberantes partidarios".

3/ La mención de la "denominación" fue suprimida con posterioridad.

Para la fundación de un Partido se requiere no menos del 0,5% de los votos válidos para autoridades nacionales emitidos en la elección nacional inmediata anterior a la fecha en que se solicita el reconocimiento.

Selección de candidatos: Será efectuada por los órganos deliberantes nacionales o departamentales según corresponda. Las fórmulas de Presidente y Vicepresidente así como las candidaturas al Senado deberán contar con un número de votos mayor al 35% del total de componentes del órgano deliberante nacional, y del mismo porcentaje del órgano departamental para Intendente. En consecuencia, no habría posibilidad de que cada partido presente más de dos candidaturas a la Presidencia y de dos listas de posibles senadores. Sin embargo, con posterioridad, esos porcentajes fueron bajados drásticamente, mediante una modificación a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, quedando fijados en el 10 por ciento de los convencionales, con lo cual puede llegarse hasta los 9 candidatos o listas. El argumento para la modificación fue permitir la expresión de las minorías, sobre todo luego que las elecciones internas mostraron claras mayorías en ambos partidos tradicionales. Asimismo, la modificación estableció que las minorías de cada Partido podrían utilizar el lema en el caso que las mayorías decidieran abstenerse de concurrir al acto electoral.

Las listas de candidatos a representantes e integrantes de las Juntas Departamentales y Electorales exigían un número de votos mayor al 15% del total del órgano deliberante departamental.

También podrían presentarse listas que contaran al menos con el respaldo de firmas de afiliados al Partido que representen el 3% del total de habilitados para votar, en el caso de los cargos de Presidente, Vicepresidente, Senado e Intendente, y del 1% para los demás.

Las disposiciones transitorias establecieron las normas que regirían las elecciones internas de 1982, fijando un *quorum* de 25% para la postulación de candidaturas de Presidente, Senado e Intendente y 10% para diputados y Juntas Departamentales.

II. GENEALOGIA DE LOS PARTIDOS Y FRACCIONES POLITICAS

1. El Siglo XIX

a) *Los orígenes.* Las raíces de la evolución político partidista se encuentran antes del surgimiento del Uruguay, en las facciones que rodean a caudillos que contribuyeron al logro de esa independencia. El General Fructuoso Rivera, primer Presidente de la República, y los Generales Juan A. Lavalleja y Manuel Oribe, segundo Presidente, serán los prohombres a cuyo alrededor surgirán los Partidos Colorado y Blanco, respectivamente. Estas divisas fueron utilizadas por primera vez en 1836, en ocasión de la batalla de Carpintería.

Los primeros años del país estuvieron marcados por conflictos de carácter regional. Las repúblicas del Plata, si bien formalmente independientes, siguieron perteneciendo a la misma matriz e interactuando continuamente entre sí. Así, se desarrolló la Guerra Grande y, más tarde, la Guerra del Paraguay.

b) *El rechazo a los partidos: La política de fusión.* Estos acontecimientos provocaron una reacción contra los partidos tradicionales a los que se atribuyó por algunos la responsabilidad de tales conflictos. Ello llevó al surgimiento de movimientos tendientes a erradicarlos. Así, la "política de fusión" intentó crear la unidad nacional, atacando la existencia de partidos políticos permanentes, considerándolos perturbadores.

Se aceptaban divergencias políticas de carácter transitorio, pero se pretendía que no se estabilizacen, ante el temor de que se renovasen los pleitos del pasado, que degenerarían en la guerra civil.

En ese contexto surgieron la "Sociedad de los Amigos del País"; el Partido Conservador, impulsado por Juan Carlos Gómez, en el seno del Partido Colorado; y el Partido Blanco Cons-

titucional, creado por el Presidente de la República, don Bernardo Berro.

Este, en carta dirigida a Solano Antuña, en 1855, sostenía: "No se trata de erigir un partido con su programa especial, sino de extinguir los partidos que existen nacionalizando sus elementos, trayéndolos a un cuerpo común".

En un decreto de 16 de julio de 1860, declaraba que "un hombre que saliera a la calle pública llevando la bandera blanca o colorada y evocando viejos odios y rencores será considerado como un perturbador" (citado por Bruschera, p. 10).

Sin embargo, los esfuerzos por acabar con las divisas tradicionales y la influencia de naturaleza emotiva que ellas ejercían sobre los hombres, no tuvieron éxito.

c) *El gobierno de partido*. "Gobernaré con mi partido", afirmó el General Lorenzo Batlle, rechazando así la idea de que el Presidente está por encima y más allá del partido que lo lleva al poder. Esto llevó a reconocer la existencia de los partidos permanentes, considerándolos bases en las cuales el gobernante podría apoyarse para realizar su labor.

d) *La política de coparticipación*. La política de fusión, que había buscado la desaparición de las divisas, fue entonces sustituida por la coparticipación, esto es, mancomunar los esfuerzos de los partidos cuya existencia en ese momento se reconoció.

e) *La oligarquía partidista*. Pero los partidos de la época eran entidades oligárquicas, apoyadas en las elecciones por una pequeña masa de votantes (en 1887 votaron menos de 35.000 personas, vale decir, el 5% de la población total y 20% de los varones mayores de 18 ó 20 años, que eran los que podían sufragar).

Los movimientos renovadores que surgían en ambos partidos tradicionales no eran menos oligárquicos. Se trataba de clubes o asociaciones "con agudo sentido selectivo, casi aristocratizante, de sectores intelectualizados y muy representativos de la alta burguesía, sobre todo de la capital" (Bruschera, p. 13). Recuérdense aparte de los ejemplos ya mencionados con anterioridad, los Clubes Nacional y Radical, y la Unión Liberal.

Pero, además, los partidos tradicionales tenían otro proble-

ma: la frecuente oposición entre el caudillo, de base rural, y la Comisión o Junta Directiva, los "doctores" de base urbana. Esa división es la que oponía también a los principistas de cada partido (que generaron respectivamente los Conservadores colorados y nacionales de tendencia blanca) a los "candomberos" colorados y a los blancos netos, ambos de tendencia caudillista.

A tal punto llegó esta oposición que, en 1875, los sectores principistas de ambos partidos actuaron en conjunto (Partido Nacional, que había sustituido al Blanco, y Partido Conservador) contra los sectores candomberos (Partido Colorado y blancos netos).

f) *La organización partidaria desde la base: el club político.* Hacia fines de siglo, José Batlle y Ordóñez intentó cambiar el componente oligárquico del Partido Colorado, regido por el principio de la "influencia directriz" del Presidente de la República y el "colectivismo" de Julio Herrera y Obes. Batlle buscó establecer una base popular y, para ello, recurrió a un instrumento de propaganda barato que le permitiera llegar al pueblo. Apareció así el diario "El Día" que se vendía muy barato para que pudieran acceder a él aquellos sectores.

Paralelamente, el batllismo desarrolló el Club Seccional, donde se reunirían los vecinos del barrio. A partir de esta célula política básica —por lo menos en teoría— deberían organizarse el resto de las autoridades partidarias hasta llegar a la Agrupación de Gobierno, reunión de legisladores, ministros, integrantes del Poder Ejecutivo, etc. que era la encargada de decidir la orientación general del Gobierno.

Si bien ambos partidos tradicionales tendieron a orientarse por esta nueva vía más moderna, es innegable que la historia de la política uruguaya muestra la importancia decisiva que en su orientación han tenido ciertos hombres, los jefes civiles. Algunos lo han atribuido al "origen" caudillista, emotivo, no racional de los partidos tradicionales. Sin embargo, es posible ver que el mismo fenómeno se dio y se da en los demás partidos uruguayos, y también en múltiples ejemplos internacionales, donde se encuentran figuras que por sus condiciones políticas excepciona-

les adquieren un enorme poder en la orientación de sus respectivos partidos. Al parecer, la presencia de líderes, que refuerzan su carisma con el ejercicio del poder, no es contradictoria con la existencia de partidos democráticos. Se crean así mecanismos de retroalimentación entre la decisión popular y las orientaciones impuestas por los líderes.

2. Los primeros treinta años del siglo XX

El período de 1903 a 1929 está marcado por la avasalladora presencia de Batlle y Ordóñez, en la Presidencia de la República o fuera de ella, pero ocupando siempre el lugar central de la escena política. Esos años muestran la aparición de divisiones profundas en los partidos tradicionales, que se mantendrán por largos períodos, junto con el surgimiento de nuevos partidos que se organizaron a base de principios diferentes a los característicos de los partidos tradicionales.

a) *Los partidos "de ideas"*. Con esta expresión de Emilio Frugoni se suele agrupar a todos aquellos grupos políticos ajenos a los tradicionales e históricos.

Así, como una reacción católica contra el anticlericalismo batllista, apareció la Unión Cívica del Uruguay.

En 1910, plasmando múltiples antecedentes que se remontaban al siglo anterior, Emilio Frugoni organizó el Partido Socialista y logró un escaño parlamentario, mediante una alianza con los liberales.

En 1920, como una escisión en ese tronco, surgió el Partido Comunista del Uruguay, que dos años después se incorporó a la III Internacional. Su creador y líder indiscutido por muchos años fue Eugenio Gómez.

b) *Batllismo y antibatllismo*. En el Partido Colorado, el Batllismo fue, durante el período, la fuerza más importante. Pero siempre existieron sectores conservadores que se le opusieron en el seno mismo del coloradismo.

Así, en 1916, apareció el Partido Colorado "General Fructuoso Rivera", más conocido por "riverismo", opuesto al Eje-

cutivo Colegiado que impulsaba Batlle.

En 1919, en derredor del Presidente de la República, Doctor Feliciano Viera, que dio un "alto" a la política de reformas impulsada por el batllismo, surgió el Partido Colorado Radical, o "vierismo".

Finalmente, en 1928, siguiendo al líder Julio María Sosa, surgió el Partido por la Tradición Colorada ("sosismo").

c) *Blancos Radicales*. El Partido Nacional se mantuvo unido, básicamente por su antibatllismo. Pero, en 1918, liderado por Lorenzo Carnelli, surgió el Radicalismo Blanco. Sus discrepancias con el Partido hicieron que en 1926, este grupo votará fuera del lema, con lo cual provocó la derrota de la candidatura presidencial del Dr. Luis A. de Herrera.

3. *El golpe de Estado y sus consecuencias.*

a) *De la muerte de Batlle al golpe*. Hacia 1930, el batllismo mostraba diversos sectores: la derecha encabezada por Gabriel Terra; la izquierda del grupo "Avanzar", con Julio C. Grauert; y un movimiento de "jóvenes turcos", entre los que descollaba Luis Batlle Berres, que se ubicaba en el centroizquierda.

Para las elecciones presidenciales de ese año el batllismo presentó dos candidaturas, la del colorado "neutral" Federico Fleurquin, y la de Gabriel Terra, que triunfaría. En esa oportunidad para asegurar el triunfo del lema colorado, se realizó un pacto por el cual el batllismo se comprometía entregar la presidencia a Pedro Manini Ríos, en el caso de que el Riverismo obtuviera el 17,5% de los votos colorados.

En el Partido Nacional, se gestó una división, plasmada, en 1931 cuando Ismael Cortinas, que apoyaba la idea del colegiado (los "blancos batllistas"), fue electo presidente del Directorio, contra Herrera. Este conformó el Consejo Nacional Herre-rista que ordenó la abstención para las elecciones de 1932.

En el Partido Colorado aparecieron entonces los batllistas netos (antiterristas), y el riverismo decidió abstenerse también en la elección de 1932.

Producido el golpe de Estado, los partidos tradicionales se dividieron según respaldaran o no al Presidente.

b) *Terristas y batllistas netos*. Para la elección de constituyentes de 1933, riveristas, tradicionalistas, reformistas (terristas) y radicales colorados, apoyaron a Terra con su voto. Se abstuvieron los batllistas netos.

c) *Herreristas e independientes*. En el Partido Nacional, el herrerismo siguió ligado al golpe y votó, mientras que se abstuvieron los nacionalistas independientes y los blancos radicales. De la Convención se retirarían posteriormente los blancos "saravistas".

También votó la Unión Cívica y el Partido Comunista, mientras que no lo hizo el Socialismo.

En 1936, herreristas y terristas dictaron una Ley Constitucional destinada a asegurar la continuidad de su alianza, contra los escisionistas colorados independientes y nacionalistas de Otamendi-Patrón.

d) *Baldomirismo y blanco-acevedismo*. En 1938, el Partido Colorado oficialista presentó dos candidaturas presidenciales, la del Doctor Eduardo Blanco Acevedo y la del General Alfredo Baldomir, a partir de las que se crearían sendas corrientes de opinión personalistas que perdurarían durante muchos años. También concurren a esas elecciones el Partido Nacional (herrerismo), la Unión Cívica, y el Partido de las Libertades Públicas (socialistas y comunistas). No lo hicieron los batllistas netos; tampoco el Nacionalismo Independiente ni los radicales blancos.

e) *Reintegración colorada; secesionismo blanco*. La elección de 1942 se realizó luego de un acuerdo dentro del Partido Colorado en torno a la candidatura presidencial de Juan J. de Amézaga. La apoyó el batllismo, que abandonó la abstención, el baldomirismo (Sublema "Para servir al país"), el blancoacevedismo ("Libertad y Justicia") y el riverismo ("Por la patria").

El Partido Nacional cobijó sólo al herrerismo, por cuanto, si bien el sector "antipersonalista" y antiterrista (G. Gallinal, J.A. Ramírez, G. Lussich) abandonó la abstención, estableció su propio lema, el Partido Nacional Independiente, que votó

sólo hasta 1954, eliminando cualquier posibilidad de victoria nacionalista.

f) En 1944 se creó el Partido Obrero Revolucionario, trotskista, afiliado a la IV Internacional.

4. De la postguerra de los sesenta

a) *Divisiones en el batllismo*. En 1946, el batllismo llevó sus propios candidatos (Tomás Berreta - Luis Batlle Berres), mientras que los sectores conservadores colorados se presentaron divididos: el baldomirismo ("Para servir al país") por un lado, y bajo el sublema "Libertad y justicia", conjuntamente los blancoacevedistas y riveristas.

En el seno del batllismo surgieron nuevas diferencias que se identificaron por el número de las listas: la 14, de Lorenzo y César Batlle Pacheco, ligada al diario "El Día"; la 15, de Luis Batlle Berres; y la 10 de Arroyo Torres y Rubio, que se ubicaba más a la izquierda, en la tradición del grupo "Avanzar".

En el Partido Colorado, las elecciones de 1950 mostraron al batllismo dividido entre la 14 y la 15 (que había absorbido a la 10) y al conjunto de sectores "colorados independientes" (baldomiristas, blancoacevedistas, y riveristas), votando unidos en el sublema "Para servir al país".

Los Blancos seguían divididos: el Herrerismo votaba con el lema Partido Nacional, mientras que el Partido Nacional Independiente, no acumulaba sus sufragios.

b) *Comienza a olvidarse el Terrismo en el Partido Colorado*. En 1954, el Batllismo comenzó a pactar a los sectores colorados conservadores. Así, mientras subsistía la diferenciación entre la 15 y la 14, ésta se alió con los blancoacevedistas ("Libertad y Justicia") para apoyar candidatos comunes al Consejo de Gobierno. El resto (baldomiristas y riveristas) votaron candidatos propios, encabezados por Charlone.

c) *División herrerista*. En el Partido Nacional se fracturó el herrerismo, conformándose el Movimiento Popular Nacionalista (MPN), liderado por Daniel Fernández Crespo, que concu-

rriría con listas propias a la elección.

d) *Renovación en la izquierda*. Por estos años comenzaron a surgir nuevos líderes juveniles en el Partido Socialista, influidos por una perspectiva latinoamericana, de socialismo nacional, y opuestos a la orientación de corte socialista europeo, de Frugoni.

En 1954 fue expulsado del Partido Comunista su fundador Eugenio Gómez, asumiendo la dirección Rodney Arismendi.

e) *Agotamiento colorado*. En 1958, el batllismo seguía dividido entre la 15 y la 14. Apareció también la lista 16, fracasado intento unionista impulsado por Washington Fernández. Asimismo, al margen del lema Partido Colorado, sufragó un sector denominado Unión Demócrata Reformista, conducido por el General Ribas, de orígenes riveristas.

f) *Unificación Blanca y triunfos*. En 1958, por primera vez desde 1931, los blancos votaron unidos. Los nacionalistas independientes se incorporaron al lema tradicional, conformando la Unión Blanca Democrática (U.B.D.) en asociación con el M.P.N. y el sector Reconstrucción Blanca (Eduardo Rodríguez Larreta, Washington Beltrán), que ya en 1954 habían votado dentro del lema.

Por su parte, el herrerismo se había aliado a la Liga Federal de Acción Ruralista, dirigida por Benito Nardone, sin identificar sus listas. Por primera vez en 93 años, el Partido Nacional pasó a ejercer el Poder Ejecutivo.

En 1959, ya hubo fuertes disidencias dentro del herrero-ruralismo. Un sector liderado por Martín R. Echegoyen continuó con esa alianza, mientras que otro grupo, denominado Herrerismo Ortodoxo (Haedo, Heber, Gianattasio), se apartó, entrando en conversaciones con la U.B.D., con la que presentaron candidatos conjuntos en la elección de 1962, donde volvió a ganar el Partido Nacional y, dentro de él, este grupo, que algunos denominaron "Ubedoxia" (fusión de la U.B.D. con los herreristas ortodoxos).

g) *El batllismo: lista 99.* En 1962 el Batllismo se volvió a fracturar: continuaba vigente la lista 15; la 14 se convirtió en la Unión Colorada y Batllista; y con escisiones de ambas se generó la lista 99, sublema "Por el Gobierno del Pueblo" que postuló la fórmula Michelini - Renán (Rodríguez). Por su parte, la Unión Demócrata Reformista se incorporó a la Unión Colorada y Batllista, lo que implicó una nueva absorción de sectores colorados conservadores en el batllismo.

h) *El Partido Demócrata Cristiano.* En 1961 se escindió de la Unión Cívica del Uruguay, el Movimiento Social Cristiano. En 1962, la Unión Cívica se fusionó con el Movimiento Demócrata Cristiano y se constituyó el Partido Demócrata Cristiano. En 1964, antiguos dirigentes cívicos abandonaron el nuevo partido. En 1965, el Movimiento Cívico Cristiano se incorporó al P.D.C.

i) *Escisiones y frentes populares.* El impacto de la revolución cubana produjo grandes modificaciones en el panorama político uruguayo. Se produjeron varias escisiones importantes dentro de los partidos tradicionales y estos sectores, unidos a los partidos de izquierda, intentaron la ampliación de su apoyo popular mediante la concertación de dos coaliciones.

En 1960 se creó el Frente de Avanzada Renovadora (FAR) y la Agrupación Nuevas Bases, por un conjunto de intelectuales. Abandonaron en 1961 el Partido Nacional, los señores Enrique Erro, que contribuirá a la creación de la Unión Popular, y Ariel Collazo, que fundó el Movimiento Revolucionario Oriental (M.R.O.). Por su parte, el Partido Colorado perdió a la Agrupación Batllista "Avanzar", creada en 1929 por Julio César Grauert (conducida por Fernando Elichirigoity) y al Movimiento Batllista "26 de octubre", creado por ex-militantes de la lista 15.

El Partido Comunista impulsó junto con otros grupos menores (Avanzar, 26 de octubre, M.R.O., Movimiento Popular Unitario, Agrupación Unitaria Sanducera) la creación del Frente Izquierdista de Liberación (FIDEL). Paralelamente, el Partido Socialista —donde el peso de su fundador Emilio Frugoni tendía a debilitarse cada vez más— se alió con el grupo de Enrique Erro, con la Agrupación Nuevas Bases y con el Frente de Avanzada

Renovadora (FAR), para constituir la Unión Popular.

En 1963, Frugoni renunció al Partido Socialista y éste se dividió en dos sublemas: Izquierda Nacional (Vivián Trías, José P. Cardoso) y Movimiento Socialista (Frugoni y allegados).

La proliferación de grupos de izquierda durante los años sesenta fue enorme. Sin embargo, muchos de ellos no afrontaron —por sus convicciones ideológicas, o porque descontaban su nulo respaldo popular— la contienda electoral. Dado que este trabajo se orienta, básicamente, a analizar la evolución y el comportamiento electoral uruguayo, se ha prescindido de efectuar un rastreo acucioso, tendiente a relevar los grupos que adoptaron esta posición no electoral.

j) *El Movimiento Nacional de Rocha*. En 1964 a instancias de Javier Barrios Amorim, se realizó en la ciudad de Rocha, un Congreso del P.Nacional, que resolvió la creación del Movimiento Nacional de Rocha, integrado en general por fracciones de origen no herrerista.

k) *Unidad y Reforma*. En 1965 a consecuencia de la desaparición del líder Luis Batlle Berres, se realizaron elecciones internas de la lista 15, en las que se enfrentaron corrientes conducidas por Amílcar Vasconcellos, Washington Abdala y Jorge Batlle Ibáñez, quien se impuso con su grupo “Unidad y Reforma”.

1) *Reorganización fraccional colorada*. Para las elecciones de 1966, Unidad y Reforma se alió con Abdala, y presentó candidatos propios. Un sector escindido de la 15, se presentó con la 315. Otro sector quincista constituyó el Frente Colorado de Unidad, que aliado con la Unión Colorada y Batllista, obtuvo el triunfo electoral, con la postulación presidencial del General Oscar Gestido.

Se mantuvo (aunque con menos respaldo electoral) la lista 99 y reapareció la 14 para luchar contra el proyecto de constitución “naranja” que pretendía abolir el colegiado.

Apareció además una forma colorada integrada por Jiménez de Aréchaga y Nilo Berchesi.

II) *Los cambios en el Partido Nacional*. Entró en crisis la U.B.D. y se fortaleció la Alianza Nacionalista que, ligada con el antiguo M.P.N. postuló la fórmula Echegoyen-Ortiz.

El Movimiento de Rocha, por su parte, apoyó la candidatura presidencial del Doctor Gallinal Heber, en el Movimiento Reforma y Desarrollo.

m) *La Izquierda en 1966*. La Unión Popular se vació, quedando el senador Erro con la propiedad del lema. El FIDEL se fortaleció como el conglomerado izquierdista dominante. Se incorporaron a sus filas una amplia gama de pequeños grupos.

El Partido Demócrata Cristiano mantuvo un potencial electoral importante.

En 1967, el Gobierno ilegalizó a diversos partidos y movimientos políticos, incluyendo al Partido Socialista, a consecuencia de una declaración de apoyo a la vía armada. Serán nuevamente autorizados antes de las elecciones de 1971.

5. El panorama político en 1971

a) *El Partido Colorado*. Por un lado, estaba la Unión Nacional Reelectionista, formada en torno al Presidente de la República, Jorge Pacheco Areco. Por otro, Unidad y Reforma nucleando a quincistas, ex-catorcistas y miembros de la 315. Un grupo de batllistas ortodoxos seguía a Manuel Flores Mora y Vasconcellos y se presentaron dos candidaturas coloradas suplementarias: Pintos y Ribas.

b) *El Partido Nacional*. Se rompió el pacto entre la Alianza y el M.P.N. Este, junto con sectores de otros orígenes, constituyó el movimiento "Por la Patria", destinado a promover la candidatura presidencial del señor Wilson Ferreira Aldunate, en lo que coincidió con el Movimiento de Rocha.

Los restantes sectores de la Alianza se ligaron al Movimiento Herrera-Heber, y apoyaron la candidatura presidencial del General Mario Aguerrondo.

c) *El Frente Amplio*. El conjunto de partidos y grupos de izquierda se unió en una coalición que votó bajo el lema perma-

nente Partido Demócrata Cristiano, lo que le permitió la acumulación de votos. Lo constituyeron el Partido Comunista, el Partido Demócrata Cristiano, el Frente Socialista, el Partido Obrero Revolucionario, los Grupos de Acción Unificadora (GAU), el Movimiento de Independientes "26 de Marzo", las escisiones coloradas Movimiento por el Gobierno del Pueblo (lista 99), "Doctrina Batllista" (E. Rodríguez Fabregat), Movimiento "Pregón-Julio César Grauert" (A. Roballo); los separados del Partido Nacional, como el "Movimiento Blanco Popular y Progresista" (F. Rodríguez Camusso) y Movimiento de Acción Nacionalista (Durán Mattos); la Organización Nacional de Ciudadanos Independientes (Julio Castro), el Partido Revolucionario de los Trabajadores y otros conglomerados menores.

III. GRANDES TENDENCIAS ELECTORALES

Cuando se analiza la evolución histórica del sistema electoral uruguayo, a partir de los comicios de 1925 es posible identificar algunas grandes tendencias y características que están presentes durante el largo período que se cierra con las elecciones de 1971 y que parece renovarse a partir de las consultas a la ciudadanía de la década de 1980. A tratar de describirlas se destinarán las páginas que siguen. Básicamente, se trata de mostrar la ampliación de la participación electoral, sus grandes períodos y los cambios que ciertos procesos demográficos fueron provocando en la composición del electorado. Se muestra también cómo la movilidad espacial de la población va otorgando cada vez mayor importancia relativa al área metropolitana de Montevideo con sus prolongaciones en Canelones. Posteriormente, se analizan las tendencias político-partidistas, tanto a nivel nacional como en la forma que se han dado en los diferentes departamentos.

Participación electoral

El Cuadro siguiente presenta información sobre el proceso de ampliación creciente de la participación electoral, a partir de las elecciones de 1925, las primeras que se realizaron bajo el régimen creado por las leyes de Registro Cívico Nacional y de Elecciones, que hacen más confiable la información sobre los procesos electorales. Asimismo, debe recordarse que el voto secreto fue establecido en 1919.

Es notorio, en primer lugar, el aumento de la proporción de personas que están en condiciones de optar a la ciudadanía. La columna 6 muestra que, a causa del conocido fenómeno del envejecimiento de la población uruguaya los mayores de 18 años

pasarían de 56 a 67%, a lo largo del período mencionado.

Asimismo, es importante destacar el decrecimiento de los extranjeros: los nativos mayores de 18 años eran más del 61% en 1966, cuando sólo constituían el 44% de la población total en 1925. Ello contribuyó al aumento de la inscripción en el Registro Cívico, si bien hay que destacar que el proceso de asimilación e integración de los migrantes, incluso en la vida política, cobró caracteres muy peculiares en el Uruguay. La columna 11 al relacionar los habilitados para votar con los nativos varones mayores de 18 años, permite demostrarlo. Los porcentajes superan el 100% en 1925, 1926, 1930 y 1931 y están muy cerca de él en 1934. La explicación estaría no en la falta de depuración de los padrones electorales —que afecta a todo el período, incluso en los años donde no se supera el 100%— sino en que eran muchos los extranjeros nacionalizados y con derecho a voto.

La decisión política se fue trasladando cada vez más hacia personas de edad elevada y, por tanto, expuestas durante más tiempo a los procesos de socialización característicos de la sociedad en cuestión, lo que hace que sean más conservadores (Rama 1969).

La participación efectiva en el comicio muestra algunas fluctuaciones que han permitido distinguir tres grandes etapas (Solari 1966).

URUGUAY: PARTICIPACION ELECTORAL, 1925-1971

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Población total	Mayores 18 años	Nativos 18 años	Hábiles para votar	Votantes	% 2.1	% 3.1	% 4.1	% 5.1	% 4.2	% 4.3	% 5.4
1925	1.540.000	876.996 (445.476)a	680.848 (329.567)a	331.743	271.468	56.94	44.21	21.54	17.62	37.83 (74.46)b	48.72 (100.66)b	81.83
1926	1.573.000c	899.861 (458.146)a	702.322 (340.424)a	353.860	289.253	57.20	42.86	22.50	18.38	39.32 (77.23)b	50.38 (103.95)b	81.74
1928	1.638.000	945.892 (479.760)a	745.498 (362.038)a	382.817	296.101	57.74	45.51	23.37	18.07	40.46 (79.79)b	51.35 (105.74)b	77.35
1930	1.704.000	993.548 (502.793)a	790.604 (384.218)a	398.169	318.064	58.30	46.40	23.37	18.66	40.07 (79.19)b	50.36 (103.63)b	79.88
1931	30.000	1.013.584 (512.683)a	810.711 (394.488)a	419.271	309.048	58.58	46.86	24.24	17.86	41.36 (81.77)b	51.72 (106.28)b	73.71
1934	1.810.000	1.074.997 (542.374)a	871.912 (425.050)a	422.865	239.125c	59.39	48.17	23.36	13.21	39.33 (77.96)b	48.50 (99.49)b	56.55
1938	1.903.000	1.150.287 (574.703)	949.903 (458.146)a	636.171d	357.205c	60.44	49.92	33.43	18.77	55.30 (83.24)	66.97 (88.82)	56.15
1942	1.992.000	1.227.094 (574.703)	1.031.600 (458.146)a	858.713	574.703	61.59	51.79	33.43	18.77	55.30 (83.24)	66.97 (88.82)	56.15
1946	2.087.000	1.308.241 (574.703)	1.118.983 (458.146)a	993.892	649.405	62.68	53.62	47.62	31.11	75.97 (83.48)	88.82 (95.99)	65.34
1950	2.194.000	1.399.308 (574.703)	1.216.979 (458.146)a	1.168.206	823.829	63.77	55.47	53.25	37.54	83.48 (80.98)	95.99 (92.73)	70.52
1951	2.234.000	1.431.096 (574.703)	1.249.682 (458.146)a	1.158.939	429.760e	64.05	55.94	51.83	19.23	80.98 (84.88)	92.73 (96.03)	37.08
1954	2.352.000	1.526.181 (574.703)	1.349.052 (458.146)a	1.295.502	879.242	64.88	57.36	55.08	37.38	84.88 (84.44)	96.03 (94.02)	67.87
1958	2.351.000	1.669.912 (574.703)	1.499.724 (458.146)a	1.410.105	1.005.362	65.97	59.25	55.71	39.72	84.44 (84.55)	94.02 (92.69)	71.30
1962	2.695.000	1.007.370 (574.703)	1.648.731 (458.146)a	1.528.239	1.171.020	67.06	61.18	56.71	43.45	84.55 (88.64)	92.69 (96.80)	76.63
1966	2.774.000	1.870.829 (574.703)	1.713.220 (458.146)a	1.658.368	1.231.762	67.44	61.76	59.78	44.40	88.64 (97.91)	96.80 (106.94)	74.28
1971	2.884.000	1.918.062 (574.703)	1.756.232 (458.146)a	1.878.132	1.740.119	66.50	60.90	65.12	60.33	97.91	106.94	92.65

Fuente: CELADE, estimaciones sobre la base de información censal (1906, 1963, 1975), Julio T. Fabregat, Elecciones Uruguayas, Montevideo, Cámara de Representantes, 1950 y 1957; Cámara de Senadores, 1962, 1964 y 1968, y cálculos propios.

a. Población masculina. Única con derecho a voto, en esos años.

b. Cálculos solo sobre la población masculina.

c. Se abstienen los grupos políticos contrarios al golpe de Estado de 1933.

d. Primera ocasión en que votan las mujeres.

e. Plebiscito para la Reforma Constitucional que instaura un Poder Ejecutivo Colegiado.

El primer período llegó hasta 1931, y se caracterizó por un gran equilibrio de fuerzas entre los dos partidos tradicionales, lo que condujo a una alta participación electoral; el porcentaje de votantes en relación a los inscriptos fluctuó entre 73,71% y 81,84%. La etapa siguiente, de 1931 a 1954, se abrió con la decisión de abstenerse electoralmente tomada por el herrerismo y la fracción riverista del Partido Colorado. Así, en 1932, los votantes apenas llegaron al 37% de los inscriptos. Luego, en 1933, se produjo el golpe de Estado, a raíz del cual las fracciones partidarias que no lo apoyaron, dejaron de participar en las elecciones. En 1938, con el tercer y último acto electoral del período terrista se cerró una especie de subperíodo durante el cual la participación electoral estuvo por debajo del 60%.

A partir de 1942 terminaron las abstenciones, pero se dio un predominio notable del Partido Colorado. Por ello, si bien la participación aumentó, elevándose más allá del 65%, es probable que tanto partidarios como opositores percibieran a los colorados como seguros vencedores de todas las contiendas electorales. Ello contribuyó a que los votantes no superaran el 70% e incluso hubiera una violenta caída en ocasión del plebiscito para la reforma constitucional colegialista, en 1951, donde sólo votó el 37,08% de los habilitados para hacerlo.

Recién a partir de 1958, las condiciones se alteraron: el Partido Nacional ganó las elecciones, el equilibrio entre las dos colectividades históricas volvió a ser real y, consecuentemente, puede presumirse que el acto personal, individual, del sufragio se revalorizó, produciéndose una nueva alza de los porcentajes de participación electoral, que frisan el 75% y alcanzan cifras sorprendentes en 1971.

Esta elección marcó el cénit de la tercera etapa: la tasa de participación alcanzó el valor más alto de la historia del país. Teniendo en cuenta que el padrón electoral no reflejaba el verdadero número de electores potenciales, dado que las depuraciones de los fallecidos no se realizan o sólo en escaso número y el hecho adicional de que por esos años el Uruguay había pasado a ser un país de emigración, la afluencia de votantes es toda-

vía más impresionante.

Las razones que pueden explicar este excepcional interés de la ciudadanía por expresarse en las urnas son variadas: el equilibrio de las fuerzas políticas tradicionales era grande; la aparición de la coalición Frente Amplio, como tercera opción con altas probabilidades —en el sentir de buena parte de la opinión pública— de alterar el esquema político bipartidista imperante, llevó a votar no sólo a quienes se sentían representados por la nueva corriente, sino también a los que eran radicalmente opuestos a ella y se sintieron impelidos a frenar su ascenso. Se agregó, además, que por primera vez el sufragio fue obligatorio, al reglamentarse la disposición constitucional que así lo establecía.

El mínimo monto de las abstenciones puede interpretarse como una demostración de la legitimidad del sistema. Pese a que en los años precedentes habían surgido movimientos políticos que habían rechazado las "reglas del juego" imperantes, la elevada participación electoral de 1971 parecería abonar la tesis de que no consiguieron apartar al grueso de la población de aquellas pautas. Incluso resultó evidente durante el período preelectoral, la "tregua" concedida por esas organizaciones que, en definitiva, implicó una especie de aceptación, también por ellas, de los mecanismos electorales, como vía legítima para zanjar los conflictos.

El peso electoral relativo de Montevideo-Canelones.

Una tendencia constante que se ha dado a lo largo del período considerado en la historia electoral uruguaya es el aumento, en relación a todo el país, del número de habilitados para votar y de votos válidos de Montevideo y Canelones.

Como puede observarse en el gráfico adjunto esas dos circunscripciones aportaban el 35 por ciento de los votos válidos en 1925. Al año siguiente ya su participación había saltado al 42 por ciento y se mantendría allí hasta 1934, luego de una breve caída en 1931. Desde ese punto comienza a ascender constante-

mente, para llegar a ser del 48 por ciento en 1950-1954, retomando luego el empuje, muy aceleradamente, hasta el tope de 58 por ciento en 1980 y 1982.

En esta última elección se presenta un problema. Si se consideran sólo los votos válidos (votos emitidos menos los anulados y en blanco) se habría producido una caída en la participación de Montevideo-Canelones, que se situaría en 51 por ciento. En cambio, si se considera que el voto en blanco en esa ocasión fue una alternativa electoral (propuesta por sectores frenteamplistas) se mantiene la participación de ambos departamentos al mismo nivel que en 1980.

La información sobre los habilitados para votar sólo está disponible a partir de 1954. Ella sigue, sin embargo, la misma curva que la de votos válidos. En ese año 49 por ciento de los habilitados residían en Montevideo-Canelones. En 1958 ya son el 50 por ciento manteniéndose allí todavía en la elección de 1962, para comenzar el proceso ascendente que los lleva a constituir el 53 por ciento del total en 1971 y el 57 por ciento en las dos últimas consultas.

La comparación de las dos curvas muestra que en 1954 y 1958 la proporción de habilitados en Montevideo-Canelones sobre el total era mayor que la de los votos válidos allí emitidos. En 1980-1982 se ha invertido la tendencia: la proporción en los votos válidos es mayor que en los habilitados para votar.

Este proceso de aumento del peso relativo de los dos departamentos mencionados tiene, indudablemente, profundas consecuencias sobre el comportamiento político global. La ciudad de Montevideo y el conjunto de aglomeraciones urbanas periféricas y dependientes de ella constituyen una metrópoli de importancia, que algunos han comenzado a llamar "gran Montevideo", con características notoriamente diferentes a la zona rural o a las pequeñas ciudades del interior del país.

La alternación en el peso relativo de esas dos zonas tiene que producir cambios sustanciales en la correlación de fuerzas políticas. Cambiará el apoyo que recibirán los partidos tradicionales, cuyas bases de sustentación tienen como importante fuen-

te diferenciadora las regiones del país. Además, es en la zona metropolitana creciente en cuanto a importancia electoral, que tienden a lograr mayor arraigo los partidos de izquierda y, muy especialmente, la coalición Frente Amplio.

Hasta 1971 la importancia de la zona metropolitana montevideana se reforzaba mediante el mecanismo del voto interdepartamental. Por él se permitía que personas que se encontraban fuera del lugar (departamento) donde estaban inscriptas pudieran sufragar válidamente (como observados, en principio) por candidatos de su propia circunscripción. Esto permitía que residentes en el Gran Montevideo, influidos por las pautas de comportamiento electoral propias de la zona urbana moderna, gravitaran en el departamento donde habían nacido.

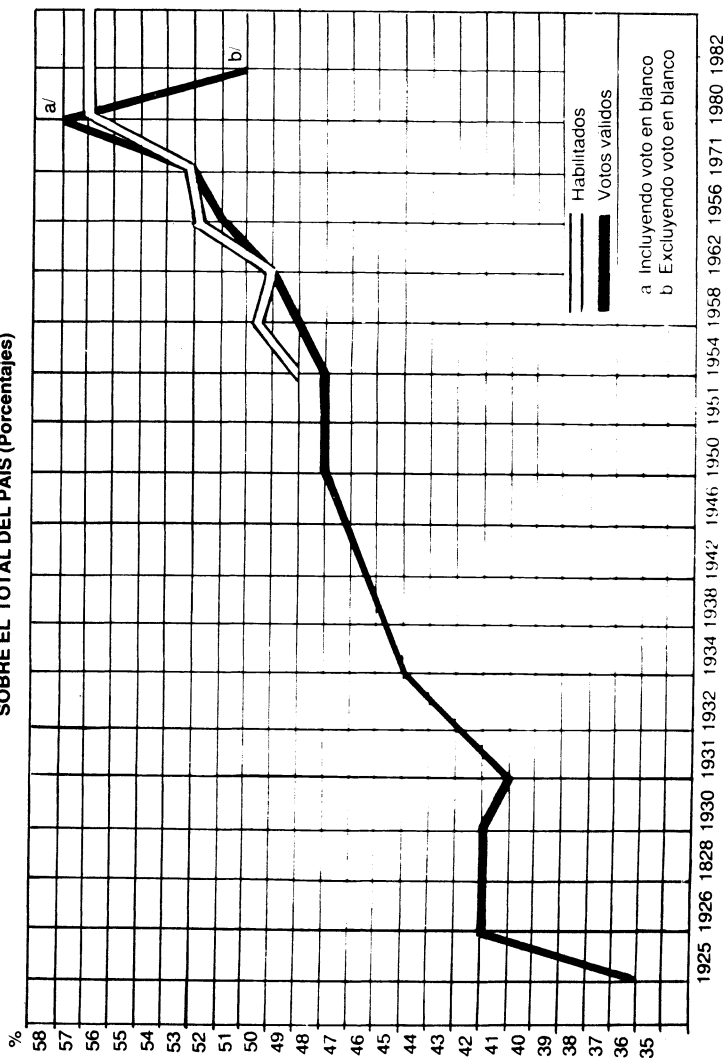
Quijano recordaba que "de los 84.282 votos interdepartamentales que se registraron en la elección de 1966, 44.596 de los de Montevideo y 4.439 de los de Canelones, pertenecían a los otros 17 departamentos del interior. En total, 49.035 votos. O sea, el 8,46 por ciento de los 591.050 sufragios correspondientes a los 17 eran de ciudadanos radicados transitoria o permanentemente en Montevideo y Canelones" ("Hacia el futuro", *Marcha*, cit., p. 8). Es decir que la importancia del fenómeno urbano constituido por Montevideo y su entorno es todavía mayor que el derivado de las cifras de inscriptos y votantes allí. En la votación del resto del país había un porcentaje importante de personas, casi un décimo, que habitaban la capital y que, por lo tanto, también se encontraban sometidas a un proceso de internalización de pautas de conducta política de índole diversa a la propia del departamento en el cual supuestamente sufragaban.

Como se sabe, la Ley Fundamental N° 2, Orgánica de los Partidos Políticos, eliminó la posibilidad de los votos interdepartamentales. Ya en 1982 no fue posible sufragar sino en el departamento donde el ciudadano se encontraba inscripto. Lo mismo sucederá en el futuro.

Con ello uno de los mecanismos mencionados de influencia de la modernización sobre el conjunto del proceso electoral nacional desaparecerá. Empero, el peso de Montevideo-Canelones

presumiblemente aumentará, porque quienes antes residían allí y votaban por candidatos de alguno de los otros 17 departamentos, tendrán que trasladar su inscripción a las circunscripciones de su domicilio real, o incurrir en el costo de trasladarse a su lugar de origen para votar, o simplemente abstenerse. En el primer caso, aumentará el número de habilitados para votar en Montevideo-Canelones; en el segundo, improbable, seguiría la situación igual que ahora; en el tercero, aumentará el peso de los votos válidos en esos dos departamentos.

**HABILITADOS PARA VOTAR (1954 - 1982) Y VOTOS VALIDOS (1925 - 1982) EN MONTEVIDEO - CANELONES
SOBRE EL TOTAL DEL PAIS (Porcentajes)**



Las tendencias partidistas nacionales

Durante ciento cincuenta años, los partidos tradicionales fueron las organizaciones claves de la vida política uruguaya. A lo largo del Siglo XIX e incluso en los comienzos del XX, los métodos más usados para resolver sus discrepancias de fondo fueron la guerra civil y el golpe de Estado. El sufragio, previsto en la Constitución, tenía un carácter puramente accesorio, por cuanto la coacción, el fraude, el imposibilitar el voto de los adversarios, etc. lo convertían en una farsa en la que nadie creía 1/.

Sin embargo, una vez derrotado el último levantamiento armado, en 1904, y muy especialmente luego de sancionada la Constitución de 1917, las elecciones se convirtieron en el método normal de resolución de los conflictos políticos. Y en ellas, el predominio de los partidos tradicionales era aplastante, como muestra el Cuadro siguiente.

1/ Una muestra de las formas en que se ejercía el sufragio está dada en siguiente cita:

"En los departamentos de campaña, donde quiera que había lucha, como en Cerro Largo, la policía y piquetes militares se encargaban de allanar el camino a los candidatos oficiales.

La literatura política de la época se enriqueció con el siguiente telegrama dirigido por el Coronel Manuel Islas, desde Trinidad, al Coronel Fortunato Flores, que el diario oficial 'La Nación' se encargó de publicar: 'Una vez más en lucha de uno contra cuatro, y llena de dificultades triunfó la lista del Partido Colorado'.

El Coronel Islas no tenía empacho en confesar que un voto oficialista pesaba más en la balanza que cuatro votos adversarios. Era en el fondo una variante del famoso escamoteo que en épocas anteriores permitía a un Juez de Paz, después de la elección, a caballo con dos valijas, una de votantes colorados y otra de votantes blancos, echar esta última al agua al vadear un arroyo, con lo cual podía responder así a los amigos que aguardaban con ansiedad para preguntarle de quién había sido el triunfo: 'Hasta que me eché al agua, vencían los blancos; pero ahora somos nosotros los vencedores'."

Eduardo Acevedo, refiriéndose a los comicios de 1893 efectuados bajo la presidencia de Julio Herrera y Obes, en *Anales históricos del Uruguay*. Barreiro y Ramos, Montevideo, tomo IV, 1934, p. 500. Se respetó la ortografía original.

**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS LEMAS TRADICIONALES EN
EL TOTAL DE VOTOS EMITIDOS EN ELECCIONES PRESIDENCIALES
(1925 - 1971)**

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1926	97.5	1950	83.5 + 7.6 = 91.1
1930	99.3	1954c	85.7 + 3.7 = 89.4
1932a	93.0	1958	87.5
1938	93.4	1962	90.6
1942b	79.9 + 11.6 = 91.5	1966	89.8
1946	79.8 + 9.8 = 89.6	1971	81.1

a. Elección de miembros del Consejo Nacional de Administración.

b. Para los años 1942, 1946, 1950 y 1954 se agregan a los totales de los lemas P. Colorado y P. Nacional, los porcentajes correspondientes al P. Nacional Independiente que en esas oportunidades sufragó con lema propio.

c. Elección de miembros del Consejo Nacional de Gobierno. Idem en 1958 y 1962.

Pese a que hubo una declinación en la participación de los lemas tradicionales en el total de sufragios emitidos, siempre absorbieron un porcentaje altísimo, y fue necesario esperar hasta 1946 para que obtuvieran menos del 90% de los votos. Téngase en cuenta, además, que el escaso caudal de votación "no tradicional" se repartía entre numerosos conglomerados políticos. Desde 1925 a 1971 han participado en las elecciones alrededor de cincuenta "lemas" de los cuales sólo algunos mantuvieron una existencia real entre elección y elección. De todas maneras, esa cifra es indicativa de la gran fragmentación de los votos que no iban a los partidos mayoritarios. Recién en la elección de 1971 surgiría un tercer partido que superara el 15% de los sufragios.

Las diferencias de votación entre los partidos tradicionales fueron oscilantes. La máxima se dio en 1932, alcanzando al 41 por ciento, a consecuencia de la abstención del herrerismo; la mínima en 1926, de sólo 0.6 por ciento, donde el P. Colorado triunfó gracias a que el Radicalismo Blanco (1.3 por ciento de los sufragios) votó separado del resto del nacionalismo. En 1928, vuelve a repetirse la situación anterior y también ganó el P. Colorado por ínfima diferencia (0.7 por ciento). En 1971, la victoria colorada fue por sólo 0.8 por ciento de los sufragios.

Hay períodos donde el abstencionismo provoca resultados sorprendentes. Debe mencionarse que siempre él ha afectado más al P. Nacional que al Colorado. Aún cuando sectores importantes como el batllismo decidieron no participar en ciertos actos electorales, el respaldo comicial a los candidatos colorados fue alto. En cambio, entre los blancos las decisiones de abstención suelen ser más respetadas por sus simpatizantes, como muestra el ya mencionado resultado de 1932.

Otro factor importante en las diferencias se daba cuando algún sector sufragaba fuera del lema. Ello era relativamente común en el período previo al golpe de Estado de 1933. En ese período, riveristas, tradicionalistas y radicales colorados sufragaban por sus propios candidatos en las elecciones parlamentarias, llevando a que el P. Colorado fuera derrotado por los blancos. En elecciones del P. Ejecutivo, los batllistas se veían obligados a negociar con esos otros sectores a efectos de obtener que votaran dentro del lema. Así en 1930 surgió el acuerdo para que los riveristas votaran al Partido Colorado, a cambio de la promesa de entregar la presidencia al Doctor Manini Ríos en el caso que obtuviera el 17.5% de los sufragios del Partido.

Como consecuencia del golpe de Estado, el Partido Nacional Independiente votaría durante años separadamente, por lo que el triunfo colorado estaba asegurado por amplio margen, entre 1942 y 1954. El cuadro adjunto muestra las diferencias entre ambos lemas mayoritarios y, entre paréntesis, indica la que hubiera sido en caso de acumularse los votos nacionalistas.

Cuando, finalmente, los blanco-independientes votan al lema P. Nacional (unido al hecho de la alianza herrero-ruralista) éste logra por primera vez acceder a la mayoría del P. Ejecutivo, en 1958, ganando por una diferencia importante: 11.9 por ciento.

El Partido Colorado obtuvo su máximo apoyo porcentual en la elección de 1932, acumulando el 67.0 por ciento de los sufragios válidos. En 1938 recibió el 61.3 por ciento y en 1942, el 57.1. En seis oportunidades superó el 50 por ciento.

Su peor respaldo relativo se dio en 1931 y 1933, dado que riveristas, tradicionalistas y radicales colorados se marginaron

del lema, y el año 1958 donde todo el coloradismo unido sólo fue apoyado por el 37.8 por ciento de los electores.

Por su parte, el Partido Nacional nunca ha superado el 50 por ciento, salvo en las elecciones internas de 1982 (53.5%). En comicios nacionales su mayor éxito fue logrado en 1958, con 49.7 por ciento. Sus votaciones más bajas fueron la elección de 1926 por la ya mencionada abstención (26 por ciento) y 1942 donde el P. Nacional (herrerismo) recibió el 22.8 por ciento, aunque por su parte el P. Nacional Independiente acumuló otro 11.6 por ciento en la que sería su primera y más exitosa participación electoral.

PARTICIPACION PORCENTUAL COLORADA Y BLANCA Y SU DIFERENCIA

	1925 Febr.	1925 Nov.	1926	1928	1930	1931	1932	1933	1934	1938	1942	1946	1950	1954	1958	1962	1966	1971	1982 (Int)
P. Colorado	47.0	40.0	49.0	49.0	52.0	35.8	67.0	32.6	42.0	61.3	57.1	47.8	32.6	50.5	37.8	44.4	49.4	41.0	45.4
P. Col. Gral. Rivera		6.0				5.9		9.8	9.0										
P. Col. Radical	3.0	3.1				2.9		4.7											
P. Tradición colorada						4.5		5.5	2.5										
P. Nacional	49.3	45.1	48.4	48.3	47.0	43.3	26.0	41.0	38.3	32.1	22.8	32.9	31.9	35.2	49.7	46.6	40.4	40.2	53.3
P. Radical Blanco		1.1	1.3	1.-		1.1													
P. Nacional Independ.										11.6	9.8	7.6	3.7						
Diferencia Porcentual	2.3	5.1	0.6	0.7	5.0	7.5	41.0	3.4	3.7	29.2	34.3	15.8	22.7	25.3	11.9	2.2	9.0	0.8	7.9
										(22.7)	(6.0)	(14.0)	(11.6)						

Las tendencias departamentales

Existen ciertas tendencias históricas en la votación departamental, como muestra el escalograma adjunto, y que vale la pena recordar:

a) Hay un sólo departamento que ha otorgado 18 victorias a un mismo partido político y donde jamás ha ganado el otro: se trata de Artigas, supremo baluarte colorado.

b) Hay otros dos casos en los cuales el P. Colorado sólo ha sido derrotado en una ocasión, su *débacle* de 1958: Montevideo

y Maldonado. En el resto de las elecciones disputadas desde 1925, obtuvo la victoria.

c) Canelones dio el triunfo al P. Nacional sólo en las dos ocasiones en que éste obtuvo la victoria electoral a nivel nacional (1958 y 1962). Tal vez la razón de ello sea el peso que tuvo allí el ruralismo, aliado en esas ocasiones al herrerismo.

Salto también fue blanco en dos ocasiones (1958 y 1971). Se trata del único caso que habiendo votado mayoritariamente por el P. Colorado en 1962, no lo hizo en 1971. Es uno de los "errores" que muestra el escalograma.

Flores también dio la victoria a un partido tradicional en todas las ocasiones, menos dos (1932 y 1942). Se trata del departamento en que los blancos han obtenido el mayor número de victorias.

d) Rivera es un departamento con una larga tradición colorada. Sin embargo, en tres ocasiones la mayoría de su población sufragó por el P. Nacional (1958, 1962 y 1971).

e) Rocha ha dado 14 victorias coloradas y 4 blancas (a las tres anteriores se agrega la de 1928). Cerro Largo y Treinta y Tres son los casos inversos: sólo 4 victorias coloradas (1932, 1938, 1942 y 1950), en medio de un predominio blanco.

f) El gráfico muestra el "escalón" más amplio luego de Rocha. De allí se pasa sin transición a departamentos donde las victorias blancas son de 7 para arriba. Del otro lado del escalograma, en cambio las victorias del Partido Colorado han aumentado de a una elección.

g) Paysandú resulta un caso especial. Presenta tres "errores" de los siete que aparecen en el escalograma. Ha dado victorias a uno de los dos partidos cuando de acuerdo a las tendencias generales, que justamente el escalograma intenta ordenar, correspondía que triunfaran esas alternativas. Así, ha obtenido mayoría el P. Colorado en 1962 y 1971, ocasiones en que este partido sólo logró imponerse en los departamentos netamente colorados. En cambio, en Paysandú ganó el P. Nacional en 1934, lo que también constituye una "irregularidad".

ESCALA DE CIRCUNSCRIPCIONES DEPARTAMENTALES DEL URUGUAY, de 1925 a 1971
DE LA MAS COLORADA A LA MENOS COLORADA

	Mayorías coloradas en																Mayorías blancas en															
	1958	1962	1971	1978	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	1958	1962	1971	1978	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
ARTIGAS																																
MONTEVIDEO																																
MALDONADO																																
CANELONES																																
SALTO																																
RIVERA																																
ROCHA																																
TACUAREMBO																																
PAYSANDU																																
RIO NEGRO																																
COLONIA																																
FLORIDA																																
LAVALLEJA																																
SAN JOSE																																
SORIANO																																
DURAZNO																																
CERRO LARGO																																
TREINTA Y TRES																																
FLORES																																
Total de mayorías (342)	1 5 5 6 7 7 7 8 8 9 11 12 15 16 17 18 19 19																18 14 14 13 12 12 11 11 10 8 7 4 3 2 1															
Total de errores (7)	0 2 1 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0																0 0 0 0 0 0 0 0 1 1 1 0 0 1 0															

Coefficiente de reproducibilidad: $342 - 7 = 0.98$
342

IV. LAS ELECCIONES GENERALES URUGUAYAS DE 1971

1. *Introducción*

Un autor destacaba como la principal sorpresa de las elecciones uruguayas de 1966 el hecho mismo de que hubiera habido elecciones. El desarrollo de los acontecimientos políticos durante todo el período presidencial del señor Jorge Pacheco Areco hace que, para muchos, la sorpresa derivada de la realización de los últimos comicios sea mayor aún. La crisis económica que se prolonga desde mediados de la década del cincuenta se agravó por estos años, traducándose en una distribución cada vez más regresiva del ingreso, que lesionó a importantes sectores sociales. Ello trajo una secuela de conflictos gremiales de gran envergadura y la aplicación, a lo largo de todo el período, de las llamadas "medidas prontas de seguridad" como instrumento de gobierno. A todo ello se sumó la acción de movimientos de guerrilla urbana que adquirieron una importancia inusitada y provocaron, consecuentemente, un aumento de las medidas represivas tendientes a neutralizarlos. Estas medidas afectaron no sólo a sus supuestos destinatarios, sino también al movimiento obrero y a los grupos políticos de izquierda. Los enfrentamientos entre los Poderes del Estado proliferaron y se solucionaron generalmente en favor del Ejecutivo "de mano dura", frente a la apatía del Legislativo en la defensa de sus fueros. Todo ello contribuyó a crear la cuasi certeza de la quiebra de la institucionalidad. Sin embargo, no ocurrió así y las elecciones se realizaron cuando era debido, aunque no sin problemas y dificultades. Por todo ese trasfondo, así como por los cambios acaecidos en el estilo político uruguayo, el acto del 28 de noviembre de 1971 trasciende la importancia de un mero comicio. Debe recordarse, además, que en esta ocasión hizo su primera aparición electoral una tercera fuerza política, con volumen suficiente como para hacer pensar en la posibilidad de profundas alteraciones del sistema biparti-

disto imperante en el Uruguay desde el momento de su independencia.

2. El alcance de la consulta popular

El acto electoral de noviembre de 1971 implicó que la ciudadanía uruguaya se expidiera sobre diversos tópicos. Ante todo se realizaron elecciones generales, que de acuerdo a las disposiciones vigentes implicaron el pronunciamiento sobre los candidatos presentados para ocupar cargos en:

i) el Poder Ejecutivo (Presidente y Vicepresidente de la República);

ii) el Poder Legislativo (renovación total tanto de los 30 miembros del Senado de circunscripción nacional, como de los 99 diputados, electos a razón de un mínimo de dos bancas por cada división geográfica —19 departamentos— cifra que aumenta según el volumen de inscriptos);

iii) los órganos de gobierno local, tanto de tipo ejecutivo y administrativo (así el cargo de Intendente Municipal), como los deliberativos (ediles de las Juntas Departamentales);

iv) ciertos órganos de contralor electoral, cuales son las Juntas Electorales.

En la misma ocasión, los habilitados debían pronunciarse sobre el Plebiscito de dos proyectos de reforma a la Constitución vigente (aprobada en 1966), que postulaban:

a) La modificación del artículo constitucional que prohíbe la reelección del Presidente de la República para el período inmediato posterior a aquel en el cual ejerció su mandato. Este proyecto de reforma se identificaba con una hoja de votación de color verde con la inscripción "Sí".

b) La modificación del Art. 148 de la Constitución para establecer un sistema de superación de los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo mediante la disolución de las Cámaras por parte del P. Ejecutivo y la convocatoria de nuevas elecciones. Si el resultado le fuera adverso, se produciría la caída del Presidente de la República.

Por último debía (o podía) sufragarse por candidatos presentados para el caso en que el proyecto de reforma que autorizaba la reelección fuera aprobado.

El señor Pacheco Areco, Presidente de la República en ejercicio, postulaba como candidato. Sólo presentaron hojas de votación para esta alternativa los grupos políticos reeleccionistas. En caso de aprobarse el proyecto de reforma, que requería la mayoría absoluta de votantes siempre que éstos representaran más del 35% del total de inscriptos, sólo hubieran sido válidas las hojas de votación correspondientes al régimen "proyectado", quedando nulas las presentadas de acuerdo al sistema vigente hasta ese momento. La consecuencia habría sido que todos los órganos, tanto ejecutivos como legislativos, nacionales como municipales, quedarían integrados por miembros de los grupos "reeleccionistas", siempre que éstos sacaran por lo menos un voto por departamento, careciendo de representación todos los demás partidos políticos e incluso las fracciones del Partido Colorado opuestas al continuismo presidencial.

De todo lo anterior se deriva que, en noviembre de 1971, cada votante debía incluir una cantidad de hojas de votación que variaba entre dos y seis. Serían dos en el caso que se pronunciara por cualesquiera de los partidos opositores y también si se sufragaba por sectores del Partido Colorado que no apoyaban al Presidente Pacheco, una de las hojas sería la que llevaba las listas de los candidatos a cargos nacionales (con la salvedad anteriormente anotada respecto a las Juntas Electorales) y otra que contenía las listas de candidatos a ocupar cargos departamentales. Los "reeleccionistas", en cambio, incluirían las dos hojas ya mencionadas para el caso que la reforma no fuera aprobada, como finalmente sucedió; agregarían otras dos hojas para el régimen "proyectado", que pasarían a tener validez de haber sido afirmativo el resultado del plebiscito; incluirían también la hoja de color verde, apoyando la reelección presidencial. También podría incluirse otra hoja apoyando el proyecto que modificaba el procedimiento de la censura ministerial, implicando en él al Presidente de la República.

4. Los electores

¿Con qué amplitud los habitantes del país han sido incorporados al sistema político? Ello puede apreciarse mediante el estudio de la ampliación del padrón electoral. Será necesario establecer —de acuerdo con la legislación vigente— el porcentaje de la población que se encontraba en condiciones de obtener su inscripción en el Registro Cívico Nacional, para compararlo con la que realmente lo hizo.

a) *Los que estaban en condiciones de inscribirse.* Como se sabe el último Censo de Población realizado en el Uruguay anterior a esta elección data de 1963, por lo que debe recurrirse a procedimientos indirectos para estimar la población que cumplía con los requisitos establecidos para ejercer la ciudadanía. La mejor manera de hacerlo es realizar el *cálculo* para el año 1963, aplicando luego el porcentaje obtenido a la población con que, según cifras oficiales, contaba el país en 1971, con el supuesto de que la distribución de la población por edades y nacionalidad no ha variado sustancialmente en el período transcurrido.

De acuerdo con el Censo de 1963, el Uruguay tenía 2.595.510 habitantes, aunque sólo hay información sobre edad y nacionalidad para 2.572.911. De ellos el 66.96 por ciento tenía más de 18 años. Descontando los extranjeros, puede estimarse que para el año 1963 el conjunto de quienes cumplían con los requisitos necesarios para inscribirse en el Registro Cívico Nacional y así tener derecho al voto, ascendía a 1.580.605, esto es, constituía el 61.43 por ciento de la población total.

Según las proyecciones del Banco de la República, para el año 1971 la población del país ascendería a 2.921.000. Aplicando el porcentaje anteriormente mencionado sobre esta cantidad, se obtiene 1.794.370 personas, que puede considerarse la población en condiciones de inscribirse en el momento de realizarse las últimas elecciones.

b) *Los habilitados para votar.* La Corte Electoral informó, sin embargo, antes de la elección que el padrón electoral incluía 1.868.132 ciudadanos hábiles para sufragar. Es decir que el

64,30% de la población total estaba inscripto en el Registro Cívico Nacional, lo que es notoriamente superior a la población que cumplía con los requisitos para hacerlo según el cálculo efectuado.

La diferencia no puede explicarse por un error en el cálculo de los que estaban en condiciones de sufragar. Este, aunque probablemente no sea exacto, no puede alejarse mucho de la realidad.

Conviene revisar, entonces, la cifra entregada por la Corte Electoral. En la elección anterior, realizada en 1966, los habilitados para votar fueron 1.658.368. En el período que media entre el 27 de marzo de 1967 y el 15 de mayo de 1971, se registraron 295.782 nuevas inscripciones. La Corte Electoral realizó la depuración de los padrones, suprimiendo los nombres de los fallecidos. Pero tales eliminaciones sólo alcanzaron a 76.018 casos. Parece evidente que los desajustes mencionados entre las cifras de habilitados para votar y la población probablemente en condiciones de inscribirse se explican por una depuración incompleta de los padrones electorales, en los que figuran personas que habiendo fallecido, no han sido eliminadas como correspondería.

Diversas evidencias abogan en tal sentido. Así por ejemplo, en el departamento de Canelones había, para las elecciones de 1966, un total de 159.070 ciudadanos; a ellos se agregaron 29.309 nuevos inscriptos, lo que hace un total (sin depuración) de 188.379. Sin embargo, la Corte Electoral fijó el total de personas habilitadas para emitir sufragio en ese departamento en 191.170. De ello se deduciría que en el período 1967-1971 no murió ningún inscripto en Canelones. Pero todavía más: habría que preguntarse de dónde salieron los 2.791 habilitados que superan la adición de los inscriptos de 1966 más los nuevos inscriptos.

Todo esto muestra con cuántas precauciones hay que manejar la cifra de habilitados para votar, especialmente si se la toma como base para efectuar apreciaciones sobre la magnitud de la participación electoral.

c) Los resultados entregados por la Corte Electoral

Los cómputos finales publicados por la Corte Electoral abundan en circunstancias que llaman a perplejidad. Como se sabe, el total de votos emitidos se divide en tres categorías: válidos, en blanco y anulados. Sin embargo la suma de los valores correspondientes a esas tres posibilidades no coincide con el total de votos emitidos. La diferencia, por lo demás, es notable:

Votos válidos	1 664 119	
Votos anulados	39 816	
Votos en blanco	6 139	
SUMA		1 710 074
Votos emitidos		1 740 119

Como puede verse existe una diferencia de 30.045 votos entre el total de emitidos y la suma de los válidos, en blanco y anulados. ¿A qué se debe? Resulta imposible saberlo. Simplemente ambas cifras no coinciden cuando deberían hacerlo. No ha habido ninguna explicación oficial al respecto.

También llama la atención que el total de votos válidos difiere de la suma de la distribución de votos por partidos. Esto último es más explicable y fue el propio Ministerio del Interior (en el comunicado número 46, emitido durante el desarrollo del Escrutinio Primario) que se preocupó de aclararlo. Son considerados votos válidos tanto aquellos emitidos para cargos nacionales (por el régimen vigente), como otros, entre los que pueden mencionarse a título de meros ejemplos los siguientes: un voto emitido solamente para cualquiera de las reformas proyectadas, un voto únicamente para cargos departamentales; un voto para la reforma proyectada (hoja verde) y la candidatura del señor Pacheco Areco a la Presidencia de la República; un voto para cargos departamentales y cualquiera de las reformas proyectadas. Como el sistema electoral uruguayo prevé la realización de varias elecciones y consultas plebiscitarias en el mismo acto,

no es posible hacer coincidir los votos emitidos, que reflejan el número total de sufragantes que votaron sobre todas o algunas de las consultas que se le formulaban, y la repartición de la votación por partidos para las elecciones nacionales, por el régimen vigente, que era sólo una de aquellas consultas. Como no es obligatorio expedirse sobre cada uno de todos esos puntos, el voto parcial resulta igualmente válido.

d) *La participación electoral en 1971.* En estas elecciones la tasa de participación alcanza el valor más alto de la historia del país. Teniendo en cuenta —como se vio en el párrafo anterior— que el padrón electoral sobrestimaba el verdadero número de electores potenciales, la influencia de votantes es aún más impresionante. Piénsese que la relación entre sufragios emitidos y población en condiciones de inscribirse en el Registro Cívico es del 96,98%: 1.740.119 votantes en 1.794.370 posibles inscriptos. Obviamente no todos quienes estaban en condiciones de inscribirse cumplieron con la obligación de hacerlo, por lo que la relación votantes - inscriptos se acercaría notablemente al 100%.

Esta cifra es tan impresionante que provoca desconfianza. No hay duda que el día de la elección deberían haber enfermos e imposibilitados de concurrir a votar. Debe recordarse que ya en esos años el Uruguay se había convertido en país de emigración, por lo cual es plausible pensar que muchos inscriptos no se encontraban en el territorio nacional.

Las razones por las cuales las elecciones de 1971 marcan el punto culminante de la tercera etapa de la evolución electoral son variadas: el gran equilibrio de las fuerzas políticas tradicionales; la aparición de la coalición Frente Amplio, como tercera opción, altas probabilidades —en el sentir de buena parte de la opinión pública— de alterar el esquema político vigente, lo que impulsó a votar no sólo a quienes se sentían representados por la nueva corriente sino también a los que eran radicalmente opuestos a ella y se sintieron impedidos a frenar su ascenso. Se agregó, además, por primera vez, la obligatoriedad del voto;

al haberse reglamentado la disposición constitucional que así lo establece. Con ello haber sufragado personas que en otras circunstancias no lo hubieran hecho.

El mínimo volumen de las abstenciones sólo puede interpretarse como una demostración de la legitimidad del sistema. Pese a que en los últimos años surgieron movimientos que rechazaron las "reglas de juego" imperantes, la elevada participación electoral de 1971 parecería mostrar que ellos no consiguieron apartar al grueso de la población de aquellas pautas. Incluso resultó evidente durante el período preelectoral, la "tregua" concedida por esas organizaciones. En definitiva, ello implica una especie de aceptación también por la subversión de las reglas electorales. Indudablemente, durante el escrutinio primario y el definitivo pueden haber influido negativamente en la opinión pública. De no haber sido así, la concurrencia masiva obtenida en el acto comicial de noviembre concedería al gobierno emanado de él una legitimidad incuestionable.

Distribución de la votación

La comparación con los resultados de la elección anterior permitiría apreciar cambios en la distribución de las preferencias populares. Sin embargo, la realización de dichos parangones resultaría errada si no se tienen en cuenta los fenómenos de movilidad interpartidaria de sectores, líderes y apoyo electoral acaecidos con anterioridad a la fecha del comicio. Esto hace que las comparaciones formales entre, por ejemplo, los resultados del lema P. Colorado en 1966 y los de 1971 pueda llevar a ciertas conclusiones equivocadas, si no se pondera la primera cifra por las migraciones habidas.

Por otro lado, surgieron nuevos agrupamientos políticos lo que obliga antes de cualquier comparación a fijar la base con la cual hacerlo.

Por ejemplo, respecto al Frente Amplio las evaluaciones, en general, han llegado a conclusiones auspiciosas, pero los procedimientos utilizados dejan que desear. Así Federico Ruggieri considera como la base de comparación la suma de los votos

obtenidos en 1966 por el P.D.C., el Frente Izquierda, el Partido Socialista y la Unión Popular; Quijano toma en cuenta además los sufragios correspondientes al sublema "Por el gobierno del pueblo" (lista 99), que en las últimas elecciones, abandonó el lema Colorado para integrar el Frente. Pero no considera —por dificultades de cálculo, tal vez— la votación que se supone aportaron a la coalición el Movimiento "Pregón", ex integrante del Partido Colorado donde obtuvo una banca de senador y una de diputado, y el Movimiento Blanco Popular y Progresista, escindido del Partido Nacional, donde también tenía una banca senatural. En ambos casos como la base de comparación (esto es, el volumen de votos de las diferentes fracciones que habrían de constituir el Frente) aparece menguada por las omisiones mencionadas, el crecimiento porcentual de la coalición resulta considerable: 79,84% en todo el país y 86,70% en el departamento de Montevideo. La izquierda que en 1966 recibía el 13,73% de los sufragios emitidos habría alcanzado en 1971, 18,28%. En Montevideo habría saltado desde el 21,69% al 30,13%.

Todo esto hace aconsejable manejar para las comparaciones no sólo los resultados de 1966 y 1971, sino también una estimación de la distribución de fuerzas que puede suponerse tenían antes del acto electoral los agrupamientos actuales. Tal es el sentido del cuadro 1.

CUADRO 1

**RESULTADOS DE LAS ELECCIONES NACIONALES DE 1966 y 1971
Y ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION PREELECTORAL DE FUERZAS DE
LOS AGRUPAMIENTOS QUE SUFRAGARON EN 1971**

	1966	Estimación preelectoral		1971	
	Cif. Abs.	% s/vit.	% Vot.	Cif. Abs.	% Vot.
PARTIDO COLORADO	607.633	49,33	38,50	681.624	40,96
Gestido Pacheco	261.040	21,27	13,02	379.515	22,81
Battle	215.642	17,50	17,51	242.804	14,59
Vasconcellos	77.476	6,29	7,61	57.072	3,43
Michellini	48.022	3,90	-	-	-
Otros	4.453	0,36	0,36	2.233	0,13
PARTIDO NACIONAL	496.910	40,34	37,60	668.822	40,19
Echegoyen	228.309	18,54	15,80	119.587	7,19
Gallinal	171.618	13,93	-	-	-
Heber	96.772	7,86	7,86		
Ferreira	-	-	-	439.649	26,42
Otros	211	0,01	0,01	604	0,03
PARTIDO SOCIALISTA	11.559	0,94	0,94	35.927	2,16
FRENTE IZQUIERDA	69.750	5,66	7,35	100.211	6,02
P.DEMOCRATA CRISTIANO	37.219	3,02	2,01	61.257	3,68
UNION POPULAR	2.655	0,22	1,35	70.944	4,26
LISTA 9988	-	-	6,66	31.478	1,89
Otros			0,91	4.458	0,27
FRENTE AMPLIO			19,22	304.275	18,28
UNION RADICAL					
CRISTIANA	4.230	0,34	1,35	8.044	0,48
(MOV. CIVICO CRISTIANO)					
OTROS	1.806	0,15	0,15	1.354	0,09
TOTAL	1.231.762	100,00	100,00	1.664.119	100,00

Resulta dificultoso en algunos casos (Movimiento "Pregón" y Movimiento Blanco Popular y Progresista) determinar con exactitud cuántos votos tenían en 1966, por cuanto sufraga-

ron coaligados a otros sectores de sus respectivos partidos. Además, si bien es posible saber con exactitud los votos de la lista 99, liderada por Zelmar Michelini —ya que en 1966 votaron en el P. Colorado con sublema propio— no es posible saber cuánto aportó a la lista 9988 que constituyeron junto con el Movimiento “Pregón” en el Frente Amplio. La mejor manera de efectuar la comparación puede ser, tal vez, el estimar el aporte de cada grupo en la cantidad de votos que necesitó para conseguir las posiciones parlamentarias que detentó durante el transcurso de la XL Legislatura. Así, el Movimiento “Pregón” sufragó por la lista que encabezaba, al Senado, el Dr. Glauco Segovia. La Dra. Alba Roballo, líder del grupo “Pregón”, ocupó uno de los cuatro escaños que obtuvo la lista mencionada, por lo que puede colegirse que aportó un cuarto del total de votos emitidos por ella, esto es, 33.868 sufragios. El mismo procedimiento aplicado al caso del señor Senador Francisco Rodríguez Camusso permitiría estimar su fuerza, en 1966, en 33.710 votos. Agregando estas cantidades al total de votos obtenidos por los partidos de “izquierda” (P.D.C. P. Socialista, Frente Izquierda, Unión Popular) y a la votación de la lista 99 cabe suponer que las fuerzas que habrían de constituir el Frente Amplio habían obtenido, en 1966, 236.783 sufragios esto es el 19,22 por ciento de los votos emitidos. Procedimientos similares se siguieron para reevaluar el probable arrastre de los nuevos agrupamientos, en los otros casos.

A base del Cuadro 1 es posible destacar algunas características del acto electoral de 1971, entre las que se destacan las siguientes:

a) *Aparición de una tercera fuerza política de importancia.* La coalición Frente Amplio que sufragó bajo el lema Partido Demócrata Cristiano recogió poco menos de un quinto de los sufragios emitidos y se constituyó así en el primer agrupamiento de cierta magnitud ajeno a los partidos tradicionales. Normalmente éstos acumulaban altos porcentajes de la votación, mientras el escaso sobrante se repartía entre varios pequeños partidos, el mayor de los cuales rara vez superaba el 5% del electorado.

Debe recordarse que en algún momento el Partido Nacional Independiente logró captar una porción del electorado de cierta importancia. Sin embargo, dicho movimiento era una escisión del tronco tradicional Blanco, del que no lo separaban diferencias insalvables, como lo comprueba el que finalmente volvió a votar en el seno del lema. El Frente Amplio, en cambio, aunque cuenta en sus filas con líderes, y cabe suponer, apoyo electoral que anteriormente sufragaba por los partidos tradicionales constituye una fuerza política claramente distinta a las que conforman el *establishment* político nacional.

b) *Predominio de los lemas tradicionales.* Pese a la constitución del tercer agrupamiento, los partidos Colorado y Nacional siguieron manteniendo las preferencias de una abrumadora mayoría del electorado uruguayo. En conjunto o separados, cada uno de ellos se impuso a la nueva fuerza, aunque en la capital el Frente Amplio consiguió mayor apoyo que el Partido Nacional.

c) *Disminución de la participación porcentual de los lemas tradicionales.* Como se dijo, los partidos Nacional y Colorado absorbieron siempre un caudal significativo de la votación total. La elección de 1971 representó un cambio de importancia en este aspecto por cuanto la participación porcentual de los dos lemas tradicionales sumados sufrió un brusco descenso. Su votación decayó como muestra el Cuadro 2, de 89,8 a 81,1%, incluso cayó en más del 6% respecto a la peor votación conjunta anterior, la de 1958.

CUADRO 2

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS LEMAS TRADICIONALES EN EL TOTAL DE VOTOS EMITIDOS EN ELECCIONES PRESIDENCIALES (1925 - 1971)

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1926	97.5	1950	83,5 + 7,6 = 91.1
1930	99.3	1954c	85,7 + 3,7 = 89.4
1932a	93.0	1958	87.5
1938	93.4	1962	90.6
1942b	79,9 + 11.6 = 91.5	1966	89.8
1946	79,8 + 9.8 = 89.6	1971	81,1

a Elección de miembros del Consejo Nacional de Administración.

b Para los años 1942, 1946, 1950 y 1954 se agregan a los totales de los lemas P. Colorado y P. Nacional, los porcentajes correspondientes al P. Nacional Independiente que en esas oportunidades sufragó con lema propio.

c Elección de miembros del Consejo Nacional de Gobierno. Idem en 1958 y 1962.

El Partido Colorado, si bien consiguió imponerse y hacer que un candidato de esa extracción ocupase la primera magistratura de la Nación, no logró mantener su participación proporcional en el caudal de votos. En 1966 había obtenido 607.633 votos, esto es, el 49,33% del total de votos. En 1971 llegó a 681.624, creciendo 73.991 votos, pero su participación se vio reducida a sólo el 40,96% de los sufragios. Vale decir que perdió 8,37%. De haber mantenido su participación porcentual habría llegado a 820.000 votos. Ello indicaría que ha perdido más de 140.000 votos. El Partido Nacional por su parte, consigue mantener su participación porcentual anterior: 40,34 y 40,19% respectivamente en 1966 y 1971. Sólo habría perdido, entonces unos 3.000 votos.

Sin embargo, resulta sugestivo comparar la columna "estimación preelectoral" del Cuadro 1 con los resultados de 1971. Así se verá que el abandono de los partidos tradicionales por varios líderes de arrastre popular indiscutido, permitía estimar

que la fuerza de esos partidos estaba bastante menguada respecto de 1966. Sin embargo, los resultados de los últimos comicios muestran una disminución de apoyo popular mucho menor a la que hubiera podido esperarse. Es una nueva demostración del peso de la tradición. Los líderes de los partidos Colorado y Nacional lo son mientras permanecen en el seno del partido y, en caso de abandonarlo, sólo son seguidos por una pequeña parte de sus antiguos secuaces. Esto parece demostrar que la ligazón es entre el lema y el elector. El líder o caudillo de turno es un mero usufructuario del apoyo popular, mientras se atiende a las reglas del juego, pero no puede disponer de los votos a su antojo. De intentar hacerlo pronto desaparece de la situación de liderazgo, yendo el flujo de la votación hacia un sustituto que sí respeta los lazos con el lema. Ejemplos de esta especie se han repetido frecuentemente en la historia política uruguaya y a partir de ello podría argumentarse en el sentido de que, en Uruguay, hay un sistema bipartidario y no "federaciones" de grupos heterogéneos, como algunos aducen.

d) *Equilibrio de fuerzas entre los Partidos Colorado y Blanco*. El resultado de las elecciones de 1971 fue de los más estrechos que se recuerdan. La diferencia entre los dos partidos mayoritarios fue de sólo 12.802 votos, esto es, menos del uno por ciento del total de sufragios. Este hecho adquiere mayor significación si se tiene en cuenta que, durante el período preelectoral, muchos observadores llegaron incluso a presagiar la desaparición del Partido Nacional. Se pensaba que el enfrentamiento debía producirse entre el Partido Colorado (más exactamente el grupo reeleccionista que apoyaba la nueva postulación presidencial del señor Pacheco Areco) y la recién surgida coalición frente-amplista. Se creyó que no había "espacio político" donde pudiera acomodarse la alternativa nacionalista.

Tales apreciaciones resultaban coherentes con los resultados entregados por diferentes encuestas de opinión que se realizaron por esos días entre la población de la capital del país, como se muestra en el Cuadro 3.

CUADRO 3

PORCENTAJES DE VOTOS DE LOS DIVERSOS LEMAS SEGUN TRES ENCUESTAS Y DE ACUERDO AL RESULTADO ELECTORAL EN EL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO

	Gallup	Ins.Cs.Soc.	C. Política	Resultado
Partido Colorado	28	21	37	38
Partido Demócrata Cristiano	24	31	36	29
Partido Nacional	19	18	23	29
Otros	29	30	4	4

Fuente: Alberto Guidobono, "Consideraciones metodológicas sobre tres encuestas electorales", en Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Núm. 1, 1972, pp. 15 ss.

No corresponde analizar las encuestas en sí mismas y su ajuste. El Cuadro se presenta sólo para mostrar cómo en la apreciación previa el apoyo real del Partido Nacional aparecía claramente disminuído respecto a sus contendores. Probablemente, la explicación más plausible haya que buscarla en el llamado que efectuó a sus partidarios el señor Ferreira Aldunate, quien fue a la postre el candidato presidencial más votado, en el sentido que se negaran a responder cualquier tipo de sondeo electoral. Es probable que por ello muchos votantes blancos aparecieran en la categoría "otros". Esa conducta puede haber tenido consecuencias políticas nefastas para la opción del candidato nacionalista. Indudablemente, la publicación de esos resultados influye de alguna manera en la decisión final de muchos votantes, en especial del electorado "flotante", cuyo volumen crece elección a elección. Cabe suponer entonces que muchos ciudadanos que querían hacer pesar su voto en el resultado se dejaron influir por la información muestral existente y creyeron que la opción se daba entre los candidatos señores Pacheco Areco y Seregni —tal como lo destacaba la propaganda de ambos— y sufragaron finalmente por uno de los dos, de acuerdo con sus in-

clinaciones en pro de la conservación o del cambio, descartando la alternativa "blanca".

Los resultados finales demostraron que el Partido Nacional peleó la victoria hasta el último voto (incluso, para sus más altos dirigentes habría ganado en las urnas, aunque haya sido derrotado en el momento del escrutinio). En tales circunstancias, un número relativamente pequeño de casos que hayan razonado y actuado de la manera descrita precedentemente, hubiera contribuido a alterar el resultado.

e) *Aparición de nuevos líderes.* En el seno de cada uno de los dos partidos aparecieron nuevos líderes con fuerza suficiente como para nuclear el grueso de las bases en su derredor. En el Partido Colorado ese proceso se dio en torno del señor Pacheco Areco (tomando en cuenta los sufragios emitidos para el régimen proyectado); en el Partido Nacional un fenómeno similar, convirtió al señor Ferreira Aldunate en el principal líder de esta colectividad política.

Lo peculiar es que el signo de la polarización es contrario al que la trayectoria histórica de ambas colectividades parecía indicar. El Partido Colorado ha sido considerado como el representante de los sectores y de los postulados de tipo liberal. En la elección de 1971, en cambio, sucede lo contrario.

El período batllista, se caracterizó por políticas económicas y sociales favorables a amplios sectores de la población y por un afán estatista considerable. Sin embargo, debe pensarse que el batllismo fue un movimiento político que utilizó la estructura institucional y organizativa del P. Colorado, pero que nunca lo representó totalmente. Se ha dicho en más de una ocasión que la principal oposición al batllismo había que buscarla en el propio P. Colorado.

Durante el período de auge batllista, las tendencias más conservadoras presentes en el coloradismo se mantuvieron latentes, pero afloraron abiertamente en ocasiones claves de la historia nacional, a los primeros síntomas de debilidad, como en el golpe de Estado de 1933. El agotamiento de la ideología batllista permite que los sectores conservadores existentes en el

Partido cobren nuevos bríos y se convierten en los más altos representantes de tal perspectiva en el nivel nacional.

El Partido Nacional, según ese mismo estereotipo, ha sido identificado históricamente como conservador, de base rural, católico y tradicionalista. Sin embargo, nunca desaparecieron de su seno los sectores liberales y de tendencia progresista. Incluso ha sido de este partido que han surgido gran parte de los líderes de los llamados "partidos de ideas". Por ello no es extraño que en 1971, el Partido Colorado aparezca como la alternativa conservadora y el Partido Nacional como la opción liberal.

Además, es probable que la designación del señor Bordaberry como candidato a la Presidencia de la República por el sector "reeleccionista" haya traído al lema un importante aporte de votos "ruralistas", que anteriormente habían sufragado por el ala derecha del Partido Nacional, con lo cual el desequilibrio de los polos dentro de cada partido se hizo más notorio.

f) *Auge del Colorado Ruralismo*. En 1966 la fórmula presidencial Gestido-Pacheco Areco consiguió la más alta votación en el Partido Colorado, que a su vez se impuso en las elecciones. El 21,27% de los sufragios emitidos le brindó su apoyo. En 1971 el señor Bordaberry alcanzó el 22,81%. Parecería que la línea política del señor Pacheco Areco, Presidente de la República saliente y candidato a la reelección para el caso de que se hubiera modificado la Constitución vigente, mantuvo e incluso incrementó su apoyo popular. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que durante el proceso preelectoral se produjeron en el conglomerado gestidista una serie de escisiones y separaciones.

En 1966, Gestido fue apoyado por dos grupos: la Unión Colorada y Batllista y el Frente Colorado de Unidad, conocido como el "grupo de los senadores", en alusión a sus cuatro principales figuras (Dres. Segovia, Carrere Saprizza, Flores Mora y Roballo) que ocupaban escaños en la Cámara Alta. Este segundo agrupa-

miento político se vio desgajado con las separaciones del movimiento "Pregón" (Dra. Roballo) que abandonó el Partido Colorado para integrar el Frente Amplio y del sector conducido por el Dr. Flores Mora, que se distanció por discrepancias políticas y sufragó por candidatos propios en 1971.

Descontando los votos que corresponderían a esos caudillos, no puede pensarse que las fuerzas pachequistas procedentes del gestidismo superaran el 13 por ciento de los votantes. Cuando el señor Pacheco Areco seleccionó al señor Juan María Bordaberry, como su compañero de fórmula en la postulación a la reelección y como candidato a la primera magistratura por el régimen vigente, perdió la colaboración de algunos importantes personajes de su gobierno. Puede pensarse que quienes lo abandonaron carecían de peso electoral, mientras que el señor Bordaberry le traía el apoyo del sector "ruralista", importante movimiento gremial formado en torno a la figura y la prédica de Benito Nardone, que desde hacía varias elecciones sufragaba por el Partido Nacional. No es posible, como ya afirmó Solari en una ocasión evaluar el aporte que el ruralismo brindó a los partidos que apoyó, ya que sus candidatos prefirieron siempre integrar las listas de aquellos grupos políticos con los cuales se aliaron, y no identificar sus hojas de votación. Y si esa individualización era difícil en elecciones anteriores, cuando el ruralismo en pleno sufragaba junto a la fracción herrerista del Partido Nacional, lo es más aún respecto a la elección de 1971, cuando representantes del Movimiento aparecían militando en ambos partidos tradicionales. El señor Bordaberry era Presidente de la Liga Federal de Acción Ruralista desde hacía varios años. Sin embargo en un manifiesto titulado "Así piensan los ruralistas de todo el país", importantes figuras del Movimiento impugnaron la legitimidad de la representación que se arrogaba el mencionado señor Bordaberry. Esto dificulta aún más rastrear adónde han ido los votos ruralistas. ¿Han seguido al señor Bordaberry y sufragaron por el Partido Colorado o, en cambio, escucharon las voces de los líderes departamentales y continuaron votando por el Partido Nacional? Probablemente, la primera

de estas dos opciones es la verdadera, si se tiene en cuenta la brutal disminución de la votación de las listas herrero-ruralistas del Partido Nacional.

g) *Estancamiento de lista 15.* Dentro del Partido Colorado, el "Batllismo unido" (lista 15), liderado por el Dr. Jorge Batlle Ibáñez se mantuvo como la segunda fuerza, pero más bien estancado y con tendencia al descenso en su participación porcentual en los votos emitidos. Del 17,50% de 1966 cayó al 14.59% en 1971. Este sector cuenta con un gran aparato político heredado de la época en que el ex-Presidente de la República, señor Luis Batlle Berres era la máxima figura del sector, pero pese a ello no consiguió siquiera mantener su electorado. Ello no significa que la lista 15 carezca de peso político. Muy por el contrario. Incluso su apoyo es decisivo para la estabilidad de los sucesivos gobiernos, porque constituye uno de los grupos más coherentes de la política nacional. De ese modo, sin conseguir vencer en las elecciones logra imponer, en muchos casos, sus orientaciones políticas.

i) *¿Dónde está el herrerismo?* La candidatura del General (R) Mario Aguerrondo fue levantada por los sectores herrero-ruralistas, liderados desde 1960 por el Dr. Martín R. Echegoyen, y por el grupo que respondía a la orientación del señor Alberto Heber Usher, ex-Presidente del Consejo Nacional de Gobierno. La votación del primero de los sectores nombrados declinó agónicamente. En el resultado nacional cayó más de 60%, pasando de 18,54% de los votos emitidos en 1966 a sólo el 7,19% en 1971, dejando de ser la fracción mayoritaria del Partido Nacional. En Montevideo la reducción es notoria aún en cifras absolutas, como lo muestra el Cuadro 4.

CUADRO 4

EVOLUCION DE LA VOTACION DEL SECTOR HERRERISTA DEL P. NACIONAL

	Total de votos	Sector
1971	17 130 ^a	Herrerismo-ruralismo
1966	76 817	Herrerismo-ruralismo
1962	99 329	Listas al Senado encabezadas por los señores Echegoyen y Haedo.

a/ El total de votos del Gral. Aguerrondo en la Capital asciende en 21258 votos si se contabilizan los pertenecientes al Sublema "Unidos a la victoria", de tendencia "heberista".

¿Hacia dónde migró ese 11,5 por ciento del antiguo electorado herrero-ruralista? La concentración de la votación indica dos posibilidades: una buena parte de los ruralistas puede haber seguido a Juan María Bordaberry y, saliendo del lema, votado por el Partido Colorado. En ese sentido cabría mencionar además argumentos complementarios. En el momento preelectoral mucha gente percibió al Frente Amplio como teniendo grandes probabilidades de triunfar. A tal punto fue así que el día anterior al del comicio se efectuó una caravana automovilística "contra el comunismo" en la que participaron oficialmente todos los sectores, blancos y colorados, excepto el liderado por el Senador Ferreira Aldunate (aunque también se vieron distintivos y estandartes de su Movimiento "Por la Patria"). Esta caravana quiso ser una respuesta al multitudinario acto con el cual el Frente había cerrado su campaña, y es una muestra de la cercanía ideológica que había entre los simpatizantes de las candidaturas de Pacheco y Aguerrondo. Por otra parte, el oficialismo aparecía como el único capaz de evitar lo que, para muchos, parecía ser la inevitable victoria de la izquierda. Además las campañas electorales pachequistas y frenteamplista se basaban en destacar que el enfrentamiento entre estos dos candidatos era la única opción del electorado, sin posibilidad de tercerías. Todo esto (cer-

canía ideológica, seguir a un líder que cambiaba de lema, propaganda electoral) puede haber jugado un papel decisivo en que muchos votantes, no sólo ruralistas, sino también herreristas dejaran el lema Partido Nacional para sufragar por las fórmulas Pacheco-Bordaberry, y Bordaberry-Sapelli.

La otra vía de fuga de votos tampoco debe ser descartada. Importantes sectores de "blancos" que querían seguir votando en el lema, lo hicieron por el señor W. Ferreira Aldunate ya que de otra forma no puede explicarse el gran crecimiento de su votación.

Por esas dos vías se trasladaron los votantes herrero-ruralistas hacia otros sectores, vaciando de apoyo popular a uno de los sectores más antiguos y arraigados de la política uruguaya.

j) *El Frente Amplio ¿éxito o fracaso?* Como se vio, diversos análisis del resultado electoral tendieron a destacar el éxito alcanzado por la nueva coalición. Tales opiniones partían de disminuir en mucho las expectativas que precedieron a los comicios y en calcular de tal manera la base respecto a la que se formulaba la comparación, que el incremento porcentual se incrementaba. Además, se destacaba que la nueva fuerza debió afrontar su primera lucha electoral a menos de un año de su constitución. Debe recordarse, sin embargo, que no se partía de la nada. Cada uno de los partidos y movimientos que lo constituyeron contaba con su aparato y con una masa de militantes y simpatizantes que fue su aporte al "capital político" del Frente. Estas precisiones unidas a las formuladas con anterioridad respecto a la estimación del volumen preelectoral de las fuerzas constitutivas del Frente, hace que no se pueda sin más afirmar su éxito.

Es evidente que el Frente Amplio resistió la primera confrontación en mejores condiciones que otros intentos unitarios anteriores —Frente Izquierda de Liberación y Unión Popular en 1962— y que, asimismo, la mera constitución de una tercera fuerza de importancia es exitosa si se piensa que la alternativa consistía en un conjunto de pequeños partidos de mínimo peso.

Pero hay limitaciones que deben tenerse en cuenta. No logró, en primer lugar, romper el tradicional aislamiento capitali-

no de los grupos de izquierda. El interior del país le fue adverso, no pudiendo penetrar en su electorado.

En segundo término, no quebró la hegemonía de los partidos tradicionales. Ambos obtuvieron mayor votación que el Frente en el conjunto del país. Sin embargo, debe recordarse, el Frente obtuvo mayor votación que el Partido Nacional en Montevideo. Los dos partidos tradicionales ganaron todos los cargos ejecutivos y la gran mayoría de los legislativos. El Frente, en fin, no consiguió convertirse en una alternativa política, con posibilidades de alcanzar el gobierno. El futuro deberá resolver la incógnita de la solidez del apoyo conseguido. Puede suceder que éste busque una real opción de poder, votando por candidatos que “puedan ganar” y sólo encuentre esas posibilidades en el seno de los agrupamientos tradicionales. En este sentido merece recordarse el estado de ánimo de una gran porción del electorado frenteamplista durante el escrutinio primario. En su desarrollo, surgieron irregularidades que llevaron a los dirigentes del Partido Nacional a solicitar de las autoridades competentes la anulación de algunos circuitos y la realización de elecciones complementarias en los mismos. Muchos votantes frenteamplistas opinaron que —de darse esa oportunidad— habría que sufragar por el señor Ferreira Aldunate, que por entonces mantenía posibilidades de victoria, ya que era la única forma de evitar el mantenimiento del grupo reeleccionista en el gobierno.

Esto muestra de qué manera para muchos votantes del Frente lo más importante era cambiarse al grupo gobernante.

CUADRO 5

COMPOSICION POLITICA DEL PODER LEGISLATIVO

	XL LEGISLATURA										XLI LEGISLATURA									
	Inauguración					Finalización					Inauguración									
	DIPUTADOS		SEN		TOT	DIPUTADOS		SEN		TOT	DIPUTADOS		SEN		TOT					TOT
	Mvd.	Int. Rep.	Mvd.	Int. Rep.		Mvd.	Int. Rep.	Mvd.	Int. Rep.		Mvd.	Int. Rep.	Mvd.	Int. Rep.						
PARTIDO COLORADO	22	28	50	16	66	19	28	47	14	61	17	24	41	13	54					
Gestido-Pacheco	9	15	24	7	31	7	12	19	4	23	11	17	28	7	35					
Lista 15	7	11	18	6	24	6	13	19	5	24	5	7	12	5	2					
Lista 315	4	1	5	2	7	3	1	4	2	6	1	0	1	1	2					
Lista 99a/	2	1	3	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Flores Mora b/ (17)	-	-	-	-	-	1	1	2	2	4	0	0	0	0	0					
Queraltó (lista 19)b/	-	-	-	-	-	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0					
Pintos b/	-	-	-	-	-	1	1	2	1	3	0	0	0	0	0					
PARTIDO NACIONAL	14	27	41	13	54	14	27	41	12	53	13	27	40	12	52					
Alianza	6	12	18	6	24	2	7	9	3	12	0	4	4	2	6					
Heber	2	6	8	2	10	2	6	8	1	9	1	5	6	2	8					
U.H.B.	2	6	8	2	10	2	4	6	2	8	2	4	6	1	7					
Mov. de Rocha c/	4	3	7	3	10	2	2	4	1	5	3	4	7	2	9					
Por la Patria d/	-	-	-	-	-	4	7	11	3	14	7	10	17	5	22					
Por la Unión del Paíse	-	-	-	-	-	1	1	2	0	2	0	0	0	0	0					
Otros f/	-	-	-	-	-	1	0	1	2	3	0	0	0	0	0					
FRENTE AMPLIO g	6	2	8	1	9	9	2	11	4	15	13	5	18	5	23					
F. i. de L. h/	5	0	5	1	6	4	0	4	2	6	4	0	4	2	6					
M.R.O.	-	-	-	-	-	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0					
P.D.C. i/	1	2	3	0	3	1	1	2	0	2	3	4	7	1	8					
9988 j/	-	-	-	-	-	3	0	3	2	5	1	0	1	1	2					
Unión Popular k/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1	5	1	6					
P. Socialista k/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	1	0	1					
UNION RADICAL CRISTIANA l	-	-	-	-	-	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0					

CUADRO 5 (Cont.)

a/ En el transcurso de la XL Legislatura, la lista 99 se retiró del Partido Colorado, para integrarse al Frente Amplio.

b/ Al retirarse de los grupos en que militaban (disolución del Frente Colorado de Unidad, escisión en la lista 315), constituyeron tres bloques a los efectos de los comicios del 28 de noviembre de 1971.

c/ En el transcurso de la XL Legislatura sufre violentas convulsiones internas.

d/ Surgido a mediados de la XL Legislatura.

e/ Escindidos del Movimiento Nacional de Rocha y liderados por el Dr. Alberto Gallinal Heber.

f/ Escindidos del Movimiento Nacional de Rocha, no adhirieron públicamente a ningún grupo y continuaron su actuación parlamentaria en forma independiente.

g/ Grupo surgido hacia el final de la XL Legislatura al cual se incorporaron partidos con representación parlamentaria (Partido Demócrata Cristiano, Frente Izquierda de Liberación), otros que no la tenían (Partido Socialista, Unidad Popular, Partido Obrero Revolucionario, etc.), grupos escindidos de los partidos tradicionales (Lista 9988 y Movimiento Blanco Popular y Progresista, del senador F. Rodríguez Camusso) y grupos conformados por ciudadanos de "izquierda independiente, sin militancia partidaria anterior".

h/ Se separa el diputado Ariel Collazo (M.R.O.) y se incorpora el senador Francisco Rodríguez Camusso, de origen blanco.

i/ Cuando el P.D.C. decide incorporarse al Frente Amplio, se separa la Fracción disidente, con el diputado Humberto Ciganda, y constituye la Unión Radical Cristiana.

j/ Grupo de origen colorado integrado por la lista 99 y el Movimiento "Pregón", antiguo integrante del Frente Colorado de Unidad, de tendencia gestidista.

k/ No obtuvieron representación en la XL Legislatura.

l/ Escindida del P.D.C., a mediados de 1971.

Fuente: "Evolución de la estructura de ambas Cámaras del Parlamento", Diario *El País*, Montevideo, 1972.

Distribución de las bancas

Pueden formularse algunas observaciones sobre la distribución de los escaños y las características de los parlamentarios (Véase cuadro 5)

1. En 1967 la XL Legislatura se abrió con cuatro partidos representados, divididos en diversos bloques y una sólida mayoría colorada. En 1972, por el contrario, sólo hay tres lemas con representación parlamentaria, el equilibrio entre los dos partidos tradicionales es casi total y ha disminuído notoriamente el número de bloques.

2. El Partido Colorado sufre una merma notoria en su representación parlamentaria. Al comienzo de la XL Legislatura tenía 50 representantes y 16 senadores, es decir, mayoría absoluta en ambas cámaras. A lo largo del período se vio reducido a 47 y 14 respectivamente, aunque gracias a acuerdos logrados con ciertos sectores del Partido Nacional consiguió siempre el apoyo necesario para llevar adelante sus proyectos y para oponerse a los que no le interesaran. En 1971, sólo tenía 41 diputados y 13 senadores, era minoría en ambas cámaras y, por lo mismo estaba obligado a pactar para poder gobernar.

3. El peso del sector reeleccionista en el Partido Colorado creció notablemente. Tuvo el 68% de los diputados del Partido y el 53% de los senadores.

4. En el Partido Nacional disminuyó la bancada de la Alianza herrero-ruralista (pasó de 18 diputados y 6 senadores a 4 y 2 respectivamente). También decayó el heberismo aunque en forma mucho menor. Paralelamente, los sectores de origen no herrero del Partido Nacional crecieron velozmente. Tenían 15 diputados y 5 senadores y en la nueva legislatura llegaron a 30 y 8 respectivamente.

5. El Frente Amplio, por su parte, logró constituir una bancada importante: 18 miembros en la Cámara Baja y 5 senadores. El crecimiento es notable sea que se compare con las bancas conseguidas por los grupos de izquierda en 1966, ocasión en la que sólo el Frente Izquierda y el Partido Demócrata Cristiano

obtuvieron representación (8 diputados y 1 senador) o se tenga en cuenta el bloque opositor que habían constituido en el transcurso de la XI Legislatura, con diputados y senadores que habían dejado sus antiguos sectores (11 y 4 respectivamente). Influyó en esto la acumulación de votos y bajo el mismo lema, que permitió un mayor aprovechamiento de los "restos".

6. El 50% de los senadores ya lo habían sido en el período anterior, trece ya habían sido diputados, uno había ocupado el Ministerio de Salud Pública y otro recuperaba su banca luego de estar ausente durante una legislatura.

7. En los partidos tradicionales hay equilibrio entre senadores nuevos y reelectos, mientras que el Frente Amplio reeligió tres e incorporó dos nuevos.

8. En el coloradismo es el sector de la lista 15 el que cuenta con mayor cantidad de hombres que conservan su banca, mientras que el reeleccionismo fue el sector que más gente nueva incorporó a la Cámara Alta ya que el 66% de sus senadores lo fueron por primera vez.

9. En el nacionalismo hay mayor equilibrio: todos los sectores tienen la mitad de reelectos y la otra mitad constituida por antiguos diputados.

V. EL PLEBISCITO CONSTITUCIONAL DE 1980

1. El texto plebiscitado

En cumplimiento del cronograma que fijaba los hitos que conducirían al restablecimiento de la normalidad institucional en el Uruguay, el Proceso Cívico-Militar estableció que el día 25 de noviembre de 1980 se llevara a cabo un plebiscito sobre una nueva Constitución, preparada por el Consejo de Estado, sobre pautas entregadas previamente por la COMASPO, Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas.

El mencionado texto pretendía cambios que se consideraban imprescindibles a efectos de que "en el futuro sin necesidad de la fuerza puedan resolverse" los problemas que afecten al país, en especial la subversión.

El texto se basaba en "tres o cuatro principios fundamentales, que... son innegociables, irrenunciables"; "el principio mayoritario, la incorporación del COSENA, el régimen de todo lo que se refiere a seguridad para el desarrollo, la intervención de la Justicia Militar en los delitos de lesa patria —porque la Justicia ordinaria fracasó en la lucha contra la subversión y tiene que haber un instrumento adecuado para la lucha contra la guerrilla, para lo cual la Justicia ordinaria no está capacitada— y el Tribunal Constitucional, que es posiblemente el punto más urticante de todos los mecanismos que se han intentado para corregir aquellos vicios y defectos a que se refiere el Mensaje introductorio" (al nuevo texto)" (Dr. Julio César Espínola, Consejero de Estado, en "Constitución 80", *El Diario*, 12/9/1980).

a) *El Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)*. Se establecía que el Poder Ejecutivo sería ejercido por el Presidente de la República, pero se fijaba la intervención preceptiva del Consejo de Seguridad Nacional. La intervención de éste era preceptiva en todo lo atinente a la seguridad nacional. Esta era defini-

da como "el estado según el cual el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones internas o externas".

El COSENA tendría como miembros permanentes a los Comandantes en Jefe de las tres armas y como Secretario, al Jefe de Estado Mayor. Los Ministros eran responsables ante el Poder Legislativo, que podría llamarlos a sala o censurarlos. En cambio, los miembros del Consejo de Seguridad Nacional no eran responsables ante las Cámaras, ergo, no podrían ser censurados, ni pedírseles informes, ni llamarlos a sala.

Quienes opinaron sobre este tema en las discusiones previas al plebiscito argumentaron que se trataba de un órgano con cometidos indefinidos, por tanto ilimitados, sin freno, (Alberto Brause Berreta, *La Semana de El Día*, 15/11/80, p. 7) ya que la manera en que se definía la seguridad nacional hacía que todos los asuntos de Estado tuvieran que ver directa o indirectamente con ella, por lo cual se "institucionaliza una situación de hecho y (se) crea por la Constitución un gobierno militar" (Dr. Eduardo Pons Etcheverry, *El Diario*, cit.).

Quienes defendían el nuevo texto, afirmaban que se trataba de lograr "una coordinación adecuada y no una sustitución. No los militares ejerciendo el Gobierno, porque no es ésa su competencia, sino los militares asesorando al gobierno en aquellos problemas que afectan la seguridad" (Cnel. (R) Dr. Néstor Bolentini, *ibidem*). Y para el caso en que se sobrepasara esa competencia se establecía el Tribunal Constitucional, con la función de resolver conflictos de competencias (*ídem*).

b) *Poder Legislativo*. Este perdía funciones frente al Ejecutivo, que se reservaba la iniciativa en todo lo atinente a los derechos individuales, al mismo tiempo que lo concerniente a la seguridad nacional, en un sentido lato, también quedaba en la órbita del Ejecutivo.

c) *Poder Judicial*. El Ejecutivo propondría a los magistrados de la Alta Corte y tendría que aprobar la designación de los miembros de tribunales y de los jueces. Se vulneraba, por tanto,

el principio de la separación de poderes y de la independencia de quienes están investidos de la capacidad de juzgar. Se mantenía un ámbito ampliado para la Justicia militar.

d) *Tribunal Constitucional*. Intervendría en los enfrentamientos o desinteligencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en los juicios políticos y en todas aquellas situaciones en las cuales se necesitase "un grupo ajeno al problema y que no tenga implicancias políticas de ningún tipo" (Gral. Julio César Rapela, en *La Semana de El Día*, 18/10/80).

Los miembros del Cuerpo serían designados por el Consejo de Estado y se establecía un procedimiento que tendía a asegurar la continuidad de los mismos por largo período de tiempo.

e) *Autoridades departamentales*. El proyecto constitucional eliminaba la autonomía departamental. Se otorgaba a la "administración" (no al gobierno) de los departamentos, la autonomía "técnica" y se disponía que la ley regularía lo relativo a la materia municipal.

f) *Actividades industriales y comerciales del Estado*. Se abandonaba la designación de "Entes autónomos y servicios descentralizados" usada tradicionalmente, sustituyéndola por "empresas públicas y servicios descentralizados". Estos carecían de autonomía financiera y política, siendo meros apéndices del Poder Ejecutivo. Sus directores serían designados por el Presidente de la República, sin venia legislativa.

g) *Universidad*. Se reducía la autonomía universitaria a lo meramente técnico. Sus autoridades serían designadas por el Poder Ejecutivo, el que tendría además la iniciativa privativa en todo lo relacionado con los planes de enseñanza.

h) *Adjudicación de bancas: sistema mayoritario*. Se suprimía el sistema de la representación proporcional integral en la asignación de los escaños parlamentarios, retornándose al principio mayoritario. Se aseguraba la mayoría absoluta de las Cámaras al Partido que obtuviese la Presidencia de la República, disminuyendo consecuentemente la capacidad de los partidos menores de obtener representación parlamentaria.

Asimismo, se establecía que cada Partido no podría presen-

tar más de un candidato a cada cargo electivo. Con ello se pretendía terminar con la supuesta atomización partidaria. Los opositores criticaron este aspecto aduciendo que el nuevo sistema colocaba en manos de las mayorías partidarias el manejo de las candidaturas, impidiendo que la propia ciudadanía, a través del voto, incidiera en ese punto.

i) *Elección de Presidente de la República*. El cronograma fijaba elecciones presidenciales para 1981 en las cuales las Fuerzas Armadas buscarían el concierto de un acuerdo patriótico sobre la base de candidatos únicos de unidad nacional para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República y, en caso de que dicho propósito no pudiera alcanzarse, sería la máxima autoridad del gobierno cívico-militar, la que los designaría. En 1986 habría elecciones con candidatos para las más altas magistraturas designados por los propios partidos.

j) *Estados excepcionales*. Se establecían en el texto las medidas prontas de seguridad y el estado de guerra, que ya estaban considerados anteriormente, y se agregaba el estado de subversión, previendo "irregularidades de carácter interno, con apoyo exterior o no, que cuestionase la inconstitucionalidad, la libertad, la vida o la seguridad nacional. Sería decretado por el Poder Ejecutivo y luego sometido a la Asamblea General.

2. *Los apoyos y oposiciones*

Si bien la campaña previa a la votación tuvo serias limitaciones en cuanto a la posibilidad de expresión de sus opiniones sobre el proyecto sometido a la ciudadanía, los grupos políticos tuvieron oportunidad de hacer saber sus puntos de vista sobre el mismo.

La mayoría de ellos tendieron a proponer el voto por "no", con excepción del ex-Presidente de la República, Jorge Pacheco Areco, que envió desde Washington, donde se desempeñaba como embajador, un mensaje grabado exhortando a apoyar el "sí". Argumentaba que el proyecto constituía "una vía realista para avanzar gradual y firmemente en el proceso de recu-

peración institucional de la República" (*La Semana de El Día*, 15/11/80, p. 11). También los sectores que en 1971, habían apoyado la candidatura presidencial del Gral. Mario Aguerrondo, apoyaron el voto positivo. Hubo, empero, divisiones en estos sectores que se comentan más adelante.

Se opusieron al mismo tanto el batllismo, como sectores nacionalistas que habían apoyado al señor W. Ferreira Aldunate, y el Frente Amplio.

Sin embargo, tanto en uno como en otro sector, los apoyos o rechazos tuvieron matices importantes. Así, entre los partidarios del "sí" hubo muchos que argumentaron no a partir de posibles excelencias del texto propuesto, sino sobre la base de que el proyecto ofrecía "una fórmula de apertura", que si bien obliga a adherir "a una candidatura en la elección próxima", permite que "en las siguientes las opciones ya sean múltiples", todo lo cual hace innecesario "un hombre providencial", en momentos que "ya hay dos o tres Mesías a la espera" (Daniel Barreiro, en *La Semana de El Día*, 15/11/80, p. 11).

Otros lo consideraron "un voto de esperanza" y "un voto de confianza en los hombres que, en los sucesivos, habrán de orientar el proceso de transición que, necesariamente, vivirá el país". Entendían, asimismo, que el voto negativo "significa un paso atrás, un salto en el vacío", mientras que votando por "sí", se obtenía "una fecha cierta para la apertura política, prevista en forma plena para 1986". Agregábase que ese voto "es el restablecimiento del orden jurídico que, al decir de Pacheco, preservaba lo imperecedero de nuestros valores tradicionales de convivencia". Y lleva a "la inmediata aprobación del Estatuto de los Partidos Políticos y con ella, la reactualización y vigencia de todos los sectores que integran nuestra vida política". Por último, implica "la salida de un régimen de facto para volver al imperio de la ley y el derecho", siendo "un significativo primer paso en el proceso gradual pero irreversible, que deberá ser de restitución del poder a los gobernantes civiles" (Carlos Curbelo Tammaro, en *La Semana de El Día*, 22/11/80, pp. 10-11).

Por su parte, en sectores de izquierda se argumentó que

“ni el sí ni el no abren el camino” ya que “en cuanto a los resultados no habrá ninguna incógnita. Si a la dictadura no llegan a bastarle los obtenidos, los cambiará a su gusto”. (Carlos Martínez Moreno, *Cuadernos de Marcha*, II, No. 9, octubre de 1980, p. 59).

3. Los resultados

a) *Electores*. Las proyecciones del CELADE para el año del plebiscito constitucional establecen que en el Uruguay había una población de 2.908.000 habitantes, de los cuales los electores potenciales, esto es, los mayores de 18 años, llegaban a 1.847.735 es decir, alrededor del 64 por ciento. Sin embargo, los habilitados para votar superaban esa cifra, siendo 1.944.951. En este punto, puede suponerse que las proyecciones están mal calculadas, o que se trata del conocido problema de la no depuración completa de los registros electorales uruguayos que aún registran a personas fallecidas. Las diferencias son bastante alarmantes: los habilitados para votar son 5 por ciento más que la población calculada según técnicas demográficas que han comprobado su efectividad y que son universalmente aceptadas.

No debe olvidarse, además, que el Acto Institucional No. 2 (en contra de la Constitución de 1967) había dispuesto que las Fuerzas Armadas (oficiales y soldados) no podían ejercer sus derechos políticos. En cambio, en 1971, esos ciudadanos habían tenido derecho a sufragar. En consecuencia, los habilitados para votar debían ser todavía menos, aunque no es posible saber cuántos porque ese dato no fue proporcionado por la Corte Electoral: “Cuando Opinar consultó a la Corte Electoral sobre la cifra exacta de los ciudadanos que habían sido excluidos del padrón por hallarse comprendidos en las disposiciones de los Actos Institucionales No. 2 —los militares— y No. 4 —los proscriptos pertenecientes a partidos declarados fuera de la ley— se informó que tal cifra era de índole reservada” (*Opinar*, 4/12/80).

b) *Votos emitidos y válidos*. Se emitieron 1.656.926 votos que

representan el 85 por ciento de los habilitados para votar. Hubo, entonces, una abstención del 15 por ciento, en un acto electoral en el cual el voto era obligatorio. Cabe compararlo con la cifra entregada por las elecciones de 1971, que fueron las únicas en que se había aplicado la ley 13.382 que reglamentaba la obligatoriedad del voto establecida constitucionalmente. En 1971 la abstención sólo fue alrededor del 7 por ciento.

Debe mencionarse que existió cierta confusión respecto a las sanciones para los no votantes. La ley establece penas para quienes no voten en las elecciones nacionales, pero no hace referencia a los plebiscitos.

En su momento, las autoridades electorales interpretaron que el voto también era obligatorio en esta circunstancia. Así lo comunicó también el Ministro del Interior, mientras que el Comandante en Jefe del Ejército indicó, al aprobarse el Acto Institucional No. 11 que iba a fijar las condiciones respecto a la obligatoriedad.

Con ese acto no fue finalmente dictado; quedó una laguna, que la Corte Electoral llenó al precisar que no habría sanciones. Además ante la masiva concurrencia de ciudadanos a sufragar en las comisiones receptoras especiales, instaladas en Montevideo para recibir los votos interdepartamentales, y ante el hecho de que muchos de ellos no llegaron a sufragar pese a la prórroga dispuesta y a su espera de largas horas, la Corte hizo saber el mismo día de la votación que no se aplicarían sanciones para ellos (*Opinar*, 4/12/80).

Al tomar como punto de comparación a las elecciones de 1971, conviene recordar que en su momento se hicieron observaciones a ella. Cabe hacer mención a las dificultades que existieron en aquella oportunidad debido, sobre todo, a las múltiples hojas de votación que era necesario incluir en el sobre, a consecuencia de votarse listas para el régimen vigente, y para el proyectado, y plebiscitarse varias reformas constitucionales. Es probable, como se mencionó oportunamente, que ello haya dificultado la actuación de las Mesas de Votación e introducido distorsiones, por cuanto se daba la posibilidad de que no coincidieran'

necesariamente la cantidad de votantes y los votos emitidos (así, por ejemplo, pueden haber habido casos de personas que votaron sólo para el régimen proyectado y no lo hicieron para el vigente, con lo cual, al no aprobarse la reforma constitucional, su voto no aparece asignado a ningún candidato, aun cuando la persona aparece como votante.

Hecha la observación precedente, cabe destacar, en 1980, un aumento considerable de la abstención: ésta se duplica respecto a 1971. Ello puede ser atribuido a que muchas personas decidieron no cumplir con la obligación de votar, sea por no tener claro el panorama que se sometía a su consideración, sea por rechazar globalmente el procedimiento utilizado para la elaboración del nuevo texto constitucional y su puesta a consideración de la ciudadanía.

Otra explicación enfatiza el importante proceso emigratorio vivido en el Uruguay, que puede haber hecho que un porcentaje importante de los ciudadanos inscriptos se encontrasen fuera del país y, por tanto, carecieran de condiciones para cumplir con su obligación.

De todas maneras, debe destacarse que la abstención fue muy baja en la comparación internacional, donde es posible encontrar casos de países democráticos donde el ausentismo electoral supera el 50 por ciento.

c) *Votos anulados, en blanco y observados.* Los votos anulados y en blanco fueron escasos: 0,4 y 06%. Ello puede deberse, en el primer caso, a la simplicidad de la opción presentada a la ciudadanía, consistente en introducir en el sobre proporcionado por la Mesa, una de dos papeletas, que identificaban las opciones por el "sí" o el "no". Era, obviamente, bastante más simple que las múltiples alternativas que se habían presentado en la elección de 1971.

En cuanto a los votos en blanco, su escaso número puede derivar de que no fue una opción considerada por ningún grupo político, por lo que no interpretaba, al parecer, a sectores considerables del electorado.

Fue sí importante el volumen de los votos observados, que

incluyen los votos interdepartamentales. Llegaron a más de 111.000 en todo el país, un cuarto de los cuales correspondió a Montevideo. Constituyen el 6,7 por ciento de los votos emitidos, cifra similar que han alcanzado en las últimas elecciones realizadas.

d) *La distribución de la votación.* En todo el país 643.858 electores apoyaron el "sí", mientras que 885.824 optaron por el "no". Ello hace que 57,9 por ciento de los votantes rechazaran el texto constitucional sustitutivo promovido por las autoridades del Proceso, mientras que 42,0 por ciento fue favorable a aceptar las modificaciones sugeridas.

El "sí" obtuvo la mayoría en ocho departamentos: Soriano, Artigas, Tacuarembó, Flores, Treinta y Tres, Rocha, Rivera y Lavalleja. En cambio, el "no" triunfó en catorce: Montevideo, Canelones, San José, Colonia, Paysandú, Río Negro, Salto, Florida, Durazno, Maldonado y Cerro Largo.

4. La interpretación de los resultados

Se han realizado diversos intentos de responder a la pregunta ¿quién votó qué? en el plebiscito en consideración. El largo lapso transcurrido desde la última consulta electoral lleva a pensar que los líderes de aquella época no necesariamente lo son 9 años después, lo que puede haber hecho variar la distribución del electorado. Además, en 1980, había nuevos electores (17 por ciento según Gallup), y habían sido inhabilitados para votar un número indeterminado de otros, como se vio (militares y proscritos).

Es necesario, además, tener cuidado en las conclusiones que se obtienen del resultado plebiscitario. Muchos han intentado presentarlo como una especie de referéndum sobre la acción global del Proceso Cívico-Militar desarrollado en el país a partir de junio de 1973. Sin embargo, ello puede llevar a atribuirle el mismo un respaldo ciudadano mayor que el real. Según la interpretación mencionada el 42 por ciento de la población uruguaya (en condiciones de votar) habría apoyado la gestión cívico-

militar desarrollada en esos años. Sin embargo, como queda demostrado por los argumentos que dieron prominentes figuras que apoyaron el sí ese porcentaje de adherentes al Proceso tiene que haber sido mucho menor. Hubo un importante sector de la ciudadanía que apoyó el texto propuesto en el entendido que establecía fechas fijas para la vuelta a la institucionalidad democrático-republicana, porque implicaba acortar el período transitorio iniciado en 1973, y porque eso se consideraba preferible a que no hubiera horizonte alguno respecto a cuándo se produciría esa salida. En ningún caso ese sector de adherentes al "sí" estaba apoyando la gestión gubernamental de los años precedentes. Incluso, en los días previos al plebiscito, se arguyó por algunos que el voto por "no" podría interpretarse como una manera de pedirle al régimen que continuase como en el pasado.

Todo lo anterior reafirma, entonces, la dificultad de interpretar adecuadamente los resultados del plebiscito.

Además, hubo divisiones en los antiguos agrupamientos, por lo que muchos caudillos locales no respondieron a las orientaciones sugeridas por los líderes nacionales. Así, por ejemplo, tiende a pensarse que el sector aguerrondista votó por el "sí". En efecto, su dirigente más conocido, Alberto Heber, se pronunció públicamente en ese sentido. Sin embargo, el sector estaba ciertamente muy dividido: 23 listas de 13 departamentos publicaron una declaración común en favor del "no". Estas listas habían obtenido alrededor de 90.000 votos en 1971. Cinco grupos herreristas del departamento de Treinta y Tres que habían recibido 7.584 votos, en 1971 se declararon también por el "no". En muchos departamentos donde este sector estuvo relativamente fuerte en 1971, se carece de precisiones sobre su escogencia" (Luis rico, "Une plebiscite insolite", *Amerique Latine*, primavera de 1981). Es sabido también que sectores colorados que habían sido reeleccionistas en 1971 no respondieron favorablemente a la sugerencia de Pacheco en el sentido de apoyar el proyecto.

En el caso en que se decidiera establecer comparaciones con lo sucedido en 1971 y agrupar votando por el "no" a los colora-

dos de Jorge Batlle, Flores Mora y Vasconcellos, a los blancos de "Por la Patria", "Movimiento de Rocha" y "Divisa Blanca" y a los partidarios del Frente Amplio, mientras que se agrupa como supuestos apoyos del "Sí" (olvidando las precisiones hechas más arriba) al pachequismo y el aguerrondismo, podría elaborarse el siguiente cuadro:

**COMPARACION DE LOS VOTOS OBTENIDOS POR EL "SI" Y EL "NO" EN 1980
Y LOS QUE RESPALDARON A PACHECO-AGUERRONDO Y AL RESTO DE
LOS CANDIDATOS EN LAS ELECCIONES DE 1971**

	Pacheco- Aguerrondo 1971		No 1980		Resto 1971		Válidos 1980		Válidos 1971	
	Si 1980									
País	643 858	608 084	885 824	1 056 035	1 529 682	1 664 119				
Mdeo.	264 696	201 702	469 275	503 141	733 971	704 843				
Interior	379 162	406 382	416 549	562 894	795 711	969 276				
País	42% (+5)	37%	58% (-5)	63%	100%	100%				
Mdeo.	36% (+5)	29%	64% (-7)	71%	100%	100%				
Interior	48% (+6)	42%	52% (-6)	58%	100%	100%				
País	100%	100%	100%	100%						
Mdeo.	41%	33%	53%	48%						
Interior	59%	67%	47%	52%						

Del mismo puede concluirse que se habría producido un progreso de los grupos "conservadores". Mientras el pachequismo y el aguerrondismo obtuvieron en 1971, sumando sus sufragios, el 37 por ciento de la votación, el "sí" llegó al 42 por ciento.

La inversa se habría dado respecto al "resto" de los candidatos: habrían obtenido el 63 por ciento de los sufragios válidos en 1971, mientras que el "no" sólo llegó a casi 58 por ciento.

Diferenciando regionalmente se apreciaría un progreso de los sectores conservadores tanto en Montevideo (suben 7 por ciento) como en el interior (avanzan 6 por ciento). Lo inverso se produjo con los sectores "no conservadores".

Analizando los aportes realizados por Montevideo e Interior al conglomerado pacheco-aguerrondista podría verse que el mismo ha tenido un gran progreso en Montevideo (casi 63.000 votos) lo que hace que 41 por ciento de su hipotética votación se genere en 1980 en esa circunscripción (contra sólo 33 por ciento en 1971). El aporte del Interior también crece (27.000 votos), pero en menor medida, por lo cual su proporción disminuye (de 67 a 59 por ciento).

Si este tipo de razonamiento tiene algún sentido, y se tiene en cuenta lo afirmado, esto es que ciertos dirigentes departamentales no respondieron a la sugerencia de voto positivo formulada por los líderes de ambos sectores, habría que concluir que éstos mantuvieron su contacto directo con los votantes, sin que fuera necesaria la mediación local y que quitaron votantes a los sectores "no conservadores".

¿Qué sectores de los que se pronunciaron contra el proyecto constitucional fueron los que perdieron apoyo respecto a 1971? Se ha dicho de que de los votos que apoyaron el rechazo plebiscitario "El aporte del Frente Amplio puede ser fijado en 250.000 votos, sobre los 304.275 de 1971, (dado que) muchos de sus electores o han abandonado el país o no han podido votar; se puede dejar de lado los 8.844 votos de la Unión Radical Cristiana: de ello resulta que el aporte de los partidos tradicionales al "no" no es más que de 619.248 votos, es decir, trescientos mil

menos que el total que ellos habrían debido obtener (918.898). Ello representa 32 por ciento de los sufragios que ellos habrían debido aportar al "no" y una pérdida electoral de 48 por ciento del número de votos por el "no" (Luis Rico, *cit.*).

En el razonamiento anterior se parte de que de los ciudadanos que votaron por el Frente Amplio en 1971, "aqueilios que han podido sufragar en 1980 lo han hecho en favor del no", dado el "carácter inconciliable de sus relaciones con el poder militar" (Ibídem).

Se ha intentado, también explicar el voto negativo mediante el análisis de los resultados agregados por departamento y el cálculo de correlaciones entre diversas variables explicatorias de ese voto. Se ha encontrado que si bien para 1971 podía obtenerse una regresión lineal que explicaba el voto de izquierda ($R^2 = .88$), utilizando las variables "urbanización", clases medias y altas urbanas y "obreros industriales", esas mismas variables no permitían resultados satisfactorios en términos de ajuste en el caso del voto negativo ($R^2 = .19$).

Tampoco se obtenían correlaciones interesantes respecto a las hipótesis de que los votantes siguieron a los líderes tradicionales, y respecto a aquella que establecía que el centro y la derecha habían votado el "sí" y la izquierda el "no".

Concluía en definitiva, que la división "se dio a través de todos los grupos políticos, excepto la izquierda", logrando así una mayoría de orígenes heterogéneos, reclutada entre todos los grupos (González Ferrer 1982). Otros estudios actualmente en marcha para explicar el comportamiento electoral permitirán obtener mayor claridad respecto al origen de los votantes en el plebiscito de 1980 (Aguiar 1984).

El resultado del plebiscito no produjo resultados políticos muy notorios en los meses inmediatamente posteriores a su realización. Parecía que simplemente las autoridades iban a ignorar el pronunciamiento ciudadano, manteniendo el *statu quo* previo.

En esas condiciones tuvo lugar la transmisión del mando presidencial y el ascenso a la primera magistratura del Gral. (R) Gregorio Álvarez. Paralelamente, la Comisión de Asuntos

Políticos, de las Fuerzas Armadas (COMASPO) comenzó a tener reuniones con los representantes de los diferentes partidos políticos, a efectos de negociar un acuerdo de traspaso de los poderes hacia los civiles y el establecimiento de un "cronograma" que estableciera los hitos más importantes en dicho proceso.

Estas negociaciones fueron permitiendo un renacimiento de la vida partidaria. Algo de eso se había adelantado en las semanas previas al plebiscito de 1980, por cuanto la relativa apertura que entonces se produjo, permitió que los partidos políticos, en forma mayoritaria, expresaran su opinión.

El resultado del plebiscito había mostrado la vigencia de los partidos y de los partidos tradicionales, que el Proceso se había negado a reconocer, negativa que fue, tal vez, la principal razón que los condujo a la derrota plebiscitaria. Se ha dicho que con mayor percepción política podrían haber negociado con cierta dirigencia de esos partidos para lograr el respaldo necesario para hacer aprobar el régimen de transición que postulaban.

Al parecer, la derrota plebiscitaria llamó la atención sobre esta posibilidad y las negociaciones de la COMASPO y los políticos tendieron, justamente, a lograr ese entendimiento. Para ello —como se dijo— hubo necesidad de permitir una apertura de la vida política que se centró, principalmente, en el reconocimiento como interlocutores válidos de algunos dirigentes de las corrientes políticas tradicionales. Paralelamente se levantaron muchas de las proscripciones. Las reuniones permitidas tuvieron en general el carácter de consultas con quienes asistían en representación de los partidos a las reuniones con la COMASPO y algunos otros dirigentes. Pero no hubo actos públicos con participación popular. La situación fue diferente con la prensa escrita. Proliferaron los semanarios de opinión, que representaban las diferentes opciones políticas que se discutían en el seno de las dirigencias partidarias.

De esas largas negociaciones surgió un acuerdo que finalmente se convirtió en ley, luego de su aprobación por el Consejo de Estado y por el Presidente de la República. En ella se establecía el cronograma por el cual se efectuaría el traspaso del go-

bierno al partido que ganara las elecciones en el año 1984 y se reconocía a tres partidos políticos como los únicos autorizados para ejercer funciones de tales. Estos eran el Partido Colorado, el Partido Nacional, y la Unión Cívica. Pese a las argumentaciones formuladas por los representantes de los partidos políticos con los que dialogó la COMASPO, para que se incluyeran otros Partidos, en especial, el Demócrata Cristiano y el Socialista, no se consiguió su reconocimiento. Se adujo por los militares que esos grupos habían formado parte del Frente Amplio, y tenían posiciones izquierdistas, consideradas incompatibles con el sistema democrático representativo, y mantenían vinculación con corrientes ideológicas foráneas.

Se estableció también que habría un paso previo, cual era la realización de elecciones internas de los partidos, por medio de las cuales se elegirían las autoridades de los mismos. Este acto fue, justamente, el que tuvo lugar el último domingo de noviembre de 1982.

VI. ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS DE 1982

1. ¿Qué se eligió y cómo?

El 28 de noviembre de 1982, se realizaron elecciones destinadas a elegir autoridades nacionales y departamentales de los tres partidos políticos reconocidos: Colorado, Nacional y Unión Cívica.

Era otro hito del "cronograma" establecido por el Acto Institucional N° 11, que conducía al restablecimiento democrático. Ese calendario había establecido que el año 1981 se destinaría a la elaboración de la ya mencionada Ley Orgánica de los Partidos Políticos, mientras que en 1982 se realizarían elecciones para designar sus autoridades. Posteriormente, en 1983, esas autoridades partidarias y las Fuerzas Armadas discutirían modificaciones a la Constitución, para realizar en noviembre de 1984 elecciones nacionales, entregándose el gobierno a los elegidos en marzo de 1985.

Las elecciones internas se llevaron a cabo con una gran cantidad de dirigentes con sus derechos cívicos suspendidos, incluso de los partidos habilitados, a consecuencia del Acto Institucional N° 4, dictado el 1° de setiembre de 1976.

"Las proscripciones han afectado a alrededor de 13.000 personas". Algunas de ellas fueron suprimidas por "una Comisión interpretativa, presidida por el Ministro del Interior, con un representante del Consejo de Estado y otro de la Junta de Comandantes en Jefe. Esta Comisión ha levantado 25 proscripciones en 1976, 16 en 1977, 82 en 1980 y 195 en 1981". En el momento de realizarse las elecciones internas "alrededor de 20 personas-claves de los partidos tradicionales" estaban "todavía proscriptos, entre ellos los principales líderes de los blancos: Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereyra, y Jorge Batlle

y Amílcar Vasconcellos, por el Partido Colorado" (Corlazzoli 1983, p. 217).

El comicio se realizó en el marco de lo dispuesto por la Ley Fundamental N° 2, Orgánica de los Partidos Políticos, que habían preparado representantes de los partidos políticos en reuniones con la COMASPO, sobre la base de Anteproyectos partidarios y del que habían elaborado, en 1978, los miembros de la Corte Electoral, designados por el Proceso.

Esa Ley establecía el procedimiento de la realización de elecciones internas como método de carácter transitorio, a cumplirse por una sola vez.

El Partido Colorado, en su Anteproyecto presentado a la COMASPO, daba a este sistema carácter permanente, ya que recogían y generalizaban lo establecido en la Carta Orgánica del Partido Colorado, siguiendo la inspiración de José Batlle y Ordóñez, que insistía en ello desde 1893. Pero los representantes nacionalistas se opusieron, defendiendo el sistema tradicional establecido en su Carta Orgánica, que dispone la renovación de autoridades de acuerdo a los resultados obtenidos en elecciones nacionales.

Las elecciones internas permitieron —de acuerdo a lo dispuesto por la ley— la designación de los miembros de los órganos deliberantes nacionales (Convenciones) y de los órganos deliberantes departamentales. Cada Convención Nacional tiene 500 miembros, mientras que las departamentales fluctúan entre 50 y 250.

El sistema establecido para la elección se basó en los siguientes principios.

i. Para solucionar el primer problema, consistente en fijar cuántos convencionales elige cada departamento, se tomó el total de votos válidos obtenidos por el Partido en toda la República y se lo dividió por 500 (total de miembros de cada convención). Se obtuvo así el "cociente electoral". Este fue 1.240 votos para el Partido Nacional, 1.056 para el Partido Colorado, y 30 votos para la Unión Cívica.

ii. Cada departamento elegía tantos cargos de convencional

como veces quepa el cociente electoral (del Partido respectivo) en el total de votos válidos obtenidos en ese departamento.

iii. Como es obvio, la operación antedicha no permite una distribución total de los cargos. Los que quedan por distribuir se adjudicaron a los departamentos según el sistema de los mayores cocientes. Ello resulta de dividir nuevamente los votos departamentales por el número de cargos que ya le han sido asignados más uno. Así fueron asignando los cargos restantes hasta completar los 500.

iv. Determinando el número de convencionales que corresponde a cada departamento, hay que practicar la distribución entre las listas aisladamente consideradas, sin tener en cuenta las tendencias a las que pertenezcan. Para ello se empieza por determinar el cociente (entero) departamental, dividiendo el total de votos por departamento por el número de cargos que le hubiera correspondido. Luego, a cada lista, tantos cargos como veces sus votos llenen ese cociente y por mayores cocientes, los que queden por atribuir.

Para esta elección no estuvo permitido ningún tipo de acumulación. El P. Colorado había propuesto la aplicación del doble voto simultáneo y así fue incorporado al proyecto original, que fue modificado en el Consejo de Estado. Ello puede haber perjudicado a aquellos movimientos partidarios que presentaron multiplicidad de listas diferentes a la elección interna. Cada una de ellas debía obtener el cociente electoral o de representación o alcanzar el mayor cociente en alguna de las operaciones descritas. En cambio, los movimientos que fueron con listas únicas aprovecharon mejor su votación, en cuanto a la representación que obtuvieron en los órganos deliberantes.

En el plano departamental, se fijó el número de integrantes de la convención respectiva en el cuádruplo de los que correspondían a ese departamento en el órgano deliberante nacional. Empero se estableció que nunca podrían ser menos de 50 ni más de 250. Para la adjudicación de los cargos se aplicaron los mismos principios de representación proporcional ya vistos.

La ley otorga a las Convenciones partidarias nacionales fun-

ciones muy importantes respecto a la organización y actuación de los partidos:

i. Designar al Directorio del Partido, que tendrá 15 miembros, cuya presidencia será desempeñada por el titular de la lista que resulte más votada. No obstante, será posible que la unión de varias listas lo desplace de esa posición, colocando en la presidencia del Directorio a quien sea seleccionado por la coalición.

ii. Establecer el Programa de Principios del Partido, la Carta Orgánica, y asumir todas las funciones que no estén expresamente asignadas al Directorio o a la Comisión de Hacienda del Partido, o a los órganos departamentales.

iii. Designar a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República y al Senado, debiendo contar con el respaldo de más del 25% de los convencionales, en el caso de esta primera designación y 35% en las siguientes. Con posterioridad a la realización de las internas, el Poder Ejecutivo envió al Consejo de Estado un Proyecto de Ley Fundamental por el cual se bajaron los *quorum* requeridos a sólo más del 10%, como manera, según se dijo, de facilitar la representación de las minorías.

Los analistas han discutido los objetivos "reales" que perseguía el gobierno de llamar a elecciones de los partidos. Se ha dicho que era "obtener el control de los partidos tradicionales desplazando a los sectores más opuestos al modelo autoritario, en particular, en el Partido Nacional", pensando que "mediante la proscripción de los principales líderes opositores era posible modificar la correlación de fuerzas" (Corlazzoli, *cit.*, p. 222).

Por su parte, se han atribuido a la oposición cuatro objetivos claves al participar en las internas:

a) "Plebiscito sobre el régimen en el poder y una manera de marcar la línea política a seguir en el futuro próximo".

b) La derrota del oficialismo interno. En cada uno de los partidos tradicionales, el Batllismo en el Partido Colorado, y Por la Patria-Movimiento de Rocha en el Partido Nacional, el objetivo

fundamental, además del anterior era vencer a las fracciones que en el seno del propio partido habían cogobernado y conformado con las Fuerzas Armadas el régimen en vigor.

c) "La acumulación máxima de fuerzas posibles. Atraer de manera simultánea, tanto a las nuevas generaciones —factor numérico y de importancia vital— que de resocializar políticamente a los electores que estaban canalizados hacia los partidos del Frente Amplio".

d) "Presencia política. Para ciertos partidos y fuerzas proscriptas (PDC, PS, "seregnistas"), además había la necesidad de reivindicar su existencia conformando una fuerza política capaz de estar presente de una manera concreta en las futuras etapas políticas" (Corlazzoli 1983, p. 223).

2. Los candidatos

Como se ha dicho, las elecciones internas de 1982 estuvieron circunscriptas a los tres partidos que, en ese entonces, habían sido aceptados por el gobierno cívico-militar, esto es, el P. Colorado, el P. Nacional y la Unión Cívica.

Intervinieron 267 listas que se distribuyeron así según cada partido: 150 del P. Colorado, 99 del P. Nacional y 18 (una por departamento, salvo Río Negro donde no registraron candidatos) de la Unión Cívica (*El Día*, 26/11/82). 1/

a) *El Partido Colorado*

Si bien se presentaron diferentes candidaturas en el Partido Colorado, pueden agruparse dicotómicamente, por un lado, las listas encabezadas por el señor Pacheco Areco y, por otro, el resto de las candidaturas. Suele presentarse esta oposición identificando a este último conglomerado con el batllismo, pero debe recordarse que el pachequismo también reclama esa designación. En realidad, en el Partido Colorado ya no existen tendencias no

1/ La distribución departamental de las listas coloradas y blancas fue la siguiente: Montevideo 45 y 21; Canelones 17 y 9; Maldonado 12 y 4; Rocha 5 y 5; Treinta y Tres 5 y 4; Cerro Largo 4 y 3; Rivera 5 y 4; Artigas 3 y 3; Salto 6 y 4; Paysandú 10 y 5; Río Negro 6 y 4; Soriano 5 y 4; Colonia 6 y 5; San José 3 y 2; Flores 2 y 3; Florida 3 y 4; Durazno 4 y 4; Lavalleja 5 y 6; Tacuarembó 5 y 5 (*El Día*, cit.)

batllistas, por lo menos en el plano declarativo.

i. *Unión Colorada y Batllista*. Todas sus listas fueron encabezadas por el Sr. Pacheco Areco, y compartieron el mismo Programa de Principios que, básicamente, reclamaba en materia política "la libertad política e individual como condición esencial para la plena realización del ser humano" y un gobierno "basado exclusivamente en la democracia", mientras que en lo económico, considera a la libre iniciativa como el principal motor de la economía en el marco de un Estado que "no deberá ser prescindente" y de la justicia social con igualdad de oportunidades y una "racional y justa distribución de la riqueza". Además, la U.C. y B. "se hace plenamente solidaria con la gestión de gobierno cumplida por el ex-presidente de la República don Jorge Pacheco Areco, gestión que postula como antecedentes ciertos del programa de principios enunciado" (*La Semana de El Día*, 26/8/82, p. 12).

ii. *También formaron parte del pachequismo, el Movimiento Colorado y Batllista de Lealtad a Jorge Pacheco Areco*, que identificó sus listas con la sigla ABF y se autodefinió como centrista y de concordia nacional. Postuló a Justino Carrere Sapriza, Angel Rath y Alfredo Lepro, entre otros; el Grupo Pacheco Areco-Walter Santos, y Acción Batllista, liderados por Juan A. Singer.

iii. *Batllismo Unido*. El viejo grupo de la lista 15 siguió presente (Unidad y Reforma) en el Partido, aunque su líder Jorge Batlle Ibáñez se encontraba proscripto en el momento de las internas. Presentó un programa basado en los principios del liberalismo político y fijando su propósito de bregar por la absoluta vigencia del Estado de Derecho, el restablecimiento de todas las libertades públicas, el levantamiento de las proscripciones e inhabilitaciones políticas.

Mencionada también la defensa del trabajo y la producción nacional y el logro de la unidad latinoamericana sobre la base de una democracia generalizada en el continente. Su lista fue encabezada por el Doctor Julio Ma. Sanguinetti, Luis Hierro Gambardella, Héctor Grauert.

iv. *Libertad y Cambio*. Se trata de un sector surgido en ocasión del plebiscito constitucional de 1980, en torno a la prédica del Dr. Enrique Tarigo, firme sustentador del voto negativo, desde el periódico "Opinar". En un principio hasta antes de las internas, este grupo formó parte de la Corriente Batllista Independiente, pero discrepancias derivadas básicamente de la intención del Dr. Tarigo de formar una alianza con el sector de Unidad y Reforma, produjeron una ruptura.

v. *Corriente Batllista Independiente (C.B.I.)*. Liderada por Manuel Flores Silva. Ya se ha mencionado su aparición en 1980 como parte de la oposición al texto constitucional plebiscitado en esa ocasión. Se trata de un grupo integrado básicamente por una nueva generación de hombres políticos, que apareció ocupando el ala izquierda del Partido Colorado.

vi. *Batllismo Radical*. Movimiento formado en derredor de los señores Manuel Flores Mora y Amílcar Vasconcellos, este último también proscrito en el momento de realizarse las elecciones internas. En su programa de principios se destacaba la orientación socialdemócrata, su oposición al monetarismo y la condenación de la ley de lemas (Corlazzoli 1983, p. 227).

vii. *Agrupación Batllista para el cambio*. Se presentó representando una tercera posición al interior del Partido, impulsando una renovación de los nombres de los candidatos que se presentan al acto eleccionario, así como de los procedimientos y los programas del Partido (*La Semana de El Día*, 28/9/82, p. 13).

b) *Partido Nacional*

También en este Partido puede apreciarse la conformación de una estructura dicotómica, en el que, por un lado, aparecen los sectores liderados por Wilson Ferreira Aldunate, ubicados en una posición de franca oposición al régimen, mientras que por otro, se ubican aquellos sectores nacionalistas que de una forma u otra dieron su apoyo al proceso.

i. *Adelante Con Fe (A.C.F.)*. Es el nombre adoptado en esta oportunidad por la coalición de los movimientos Por la Patria

y Nacional de Rocha, que actúan de consuno desde las elecciones de 1971, en que habían impulsado la fórmula Ferreira-Pereyra a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Como se recordará, en aquella oportunidad aunque ellos fueron los candidatos más votados individualmente, su Partido perdió la elección. Ambos estaban proscriptos en el momento de las internas, y el Señor Ferreira, en el exilio.

El Movimiento Por la Patria tenía como líderes, en el Uruguay, al Profesor Juan E. Pivel Devoto, al Doctor Guillermo García Costa y al Doctor Fernando Oliú. A su vez, el Movimiento Nacional de Rocha estaba conducido por los Doctores Héctor Lorenzo Ríos, Gonzalo Aguirre Ramírez y Carlos Rodríguez Labruna. La coalición responde a las orientaciones del Sr. Ferreira, y en el exterior contribuyó a crear la Convergencia Democrática, con diversos grupos políticos uruguayos, en general procedentes del Frente Amplio. Un papel muy importante le correspondió en ese movimiento al Señor Juan Raúl Ferreira.

Para las internas, reafirmaron el programa de principios que habían impulsado en 1971, sosteniendo que "El P. Nacional establecerá un sistema económico que afirme la independencia nacional, defienda y preserve el trabajo, la riqueza del país y cree las condiciones para una sociedad justa y participativa, eliminando las barreras que frustran la igualdad de oportunidades" (cit. por Corlazzoli 1983, p. 229).

ii. *Consejo Nacional Herrerista*. Es el sector liderado por Luis Alberto Lacalle de Herrera, nieto del líder epónimo, y también integrado por Francisco Mario Ubillos, Jorge Silveira Zabala y seguidores de Mario Heber. Adoptó, en general, una posición contraria al Proceso. En 8 departamentos integró listas con A.C.F.

iii. *Divisa Blanca*. Es el viejo grupo de la lista 400, conducido por Washington Beltrán, que postuló los Doctores Eduardo Pons Etcheverry, Enrique Beltrán, Ariel de la Sierra, Juan Andrés Ramírez y al Ingeniero Héctor del Campo.

iv. *Partido Nacional Presente*. Es un grupo nacionalista de orientación conservadora, impulsado por el Doctor Alberto Ga-

llinal Heber, Alberto Puig Larravide y Pablo García Pintos y la Doctora Cristina Maeso. En este sublema partidario se agruparon diversos movimientos encabezados por "Libertad y Servicio" del Doctor Gallinal que tenían como punto de confluencia cierta simpatía por el Proceso.

c) *Unión Cívica*

Este partido es la continuación de la Unión Radical Cristiana, que, como su nombre indica, reivindicaba una adhesión a los principios de la Religión Católica y que recreó la vieja Unión Cívica del Uruguay. Esta se había autodisuelto en el año 1962, para fundar, junto con otros grupos, el Partido Demócrata Cristiano.

En 1982 este grupo retomó el nombre original del Partido que provenía de comienzos de siglo cuando se fundó para enfrentar el anticlericalismo batllista.

d) *Otras alternativas de voto*

Como se ha dicho, sólo los Partidos Nacional, Colorado y Unión Cívica fueron legalizados antes de las elecciones internas. Estas estaban destinadas, solamente, a elegir las autoridades de esas tres colectividades. El resto de los agrupamientos políticos permanecían proscriptos. Sin embargo, ellos también buscaron utilizar los comicios para expresar su posición. Para ello eligieron dos alternativas. Una, impulsada desde la cárcel por el General Líber Seregni, y apoyada por varios partidos frenteamplistas consistió en promover el voto en blanco, como manera de "marcar sus sufragios" y obligar a que su existencia legal fuese reconocida.

La segunda alternativa fue votar a aquellas candidaturas de los partidos tradicionales que se consideraban más cercanas a las propias posiciones. El Partido Comunista, por ejemplo, decidió sufragar por las listas de A.C.F., con la que se encontraba relacionada a través de la Convergencia Democrática. Es probable también que muchos votantes del Frente Amplio en 1971 hayan

optado por soluciones similares, apoyando grupos nacionalistas o colorados.

Por ello uno de los temas que se repitieron durante la campaña electoral fue el peligro de que los partidos tradicionales fueran "infiltrados" por fuerzas provenientes de la izquierda. Muchos artículos periodísticos argumentaron sobre la conveniencia de posibilitar a la izquierda la presentación de sus propios candidatos, para evitar, justamente, que esos votantes fueran los árbitros de las disputas internas de los partidos tradicionales.

3. Los resultados

a) *Participación electoral y abstención.* El primer aspecto a analizar tiene que ver con la participación electoral. Debe recordarse que se trataba de un comicio destinado a elegir autoridades de los tres partidos autorizados. Ello podía haberse efectuado en fechas diferentes para cada uno de ellos, pero se fijó su realización en un solo acto y en la fecha que tradicionalmente se ha utilizado en el Uruguay para las elecciones de autoridades nacionales y departamentales: "el último domingo de noviembre".

Este hecho condujo a que un acto que sólo debía interesar a cada una de las colectividades cuyas autoridades se elegían, cobrara una importancia totalmente diferente y tuviera trascendencia nacional.

Por ello, la que sería una interpretación razonable para cualquier otra elección partidaria, vale decir, que sufragaron quienes se consideran adherentes a esas colectividades y que no lo hicieron quienes adhieren a otros partidos o forman parte de la masa de votos "flotantes" no es la que corresponde aplicar en esta ocasión.

Y ello por las circunstancias especiales que rodearon al acto comicial de 1982. Hacía once años que la ciudadanía no podía expresar sus preferencias; era la segunda vez, la anterior fue el plebiscito de 1980, en que podía asimismo mostrar su oposición (o adhesión) al régimen vigente.

Por todo ello es posible hacer, entonces una interpretación de la participación electoral, más propio de elecciones nacionales que de una "primaria" partidaria como fue ésta.

En esta segunda línea de razonamiento debe recordarse que había 2.083.991 habilitados para votar y que emitieron su sufragio 1.260,506 ciudadanos, es decir, el 60,5%. Hubo entonces una abstención de 39,5% muy elevada en cualquier comparación con elecciones uruguayas anteriores.

Corresponde dejar de lado la elección de 1971 porque en ella por primera vez se aplicó la reglamentación de la disposición constitucional que establece la obligatoriedad del voto y, por tanto, había sanciones para quienes no cumplieran con ella. En cambio, en 1982, obviamente, el voto no era obligatorio.

Por ello, parece más razonable comparar la participación de 1982, con la que hubo en el último acto electoral con voto no obligatorio (por no estar reglamentada la obligación y no haber sanciones, aun cuando lo fuera constitucionalmente), esto es, con las elecciones efectuadas en noviembre de 1966. En aquella ocasión hubo 1.658.368 habilitados para votar y 1.231.762 votos válidos, es decir, 74,3%. Los votos emitidos fueron seguramente más, ya que tiene que haber habido votos anulados, y en blanco. Sin embargo, en las publicaciones disponibles no se presenta esta información (Fabregat 1968).

La comparación entre 1966 y 1982 mostraría entonces un crecimiento de la abstención de 13.8%.

Se han presentado diversas hipótesis para explicar esa caída de la participación electoral. La emigración, la eliminación del voto interdepartamental, las inhabilitaciones sea de militares (Acto Institucional N° 2) sea de proscriptos (Acto Institucional N° 4), la falta de algunas opciones (sólo tres partidos habilitados).

Debe recordarse, empero, que la imposibilidad de votar derivada de los Actos Institucionales mencionados carece totalmente de valor explicativo. Esas personas están suspendidas en el ejercicio de sus derechos ciudadanos y, por tanto, la Corte Electoral ha debido excluirlos de los padrones electorales. En

consecuencia, no están "habilitados para votar" y es, justamente, la suma de éstos la que se toma como base para calcular la participación.

La falta de opciones, como se vio precedentemente, no fue tal porque los partidos excluidos recomiendan a sus seguidores sea marcar el voto sufragando en blanco, sea apoyar a algunas de las fracciones de los partidos tradicionales.

La emigración vivida por el país entre las dos fechas que se han comparado tampoco parece razonable ya que en 1980 se había producido ese proceso y ningún indicio lleva a pensar que durante el bienio 1981-82 haya recrudecido. En el plebiscito de 1980, donde el voto era obligatorio, sufragó el 85% de los habilitados para votar.

En consecuencia, la abstención se elevó desde el 15% en 1980 al 39.5% en 1982, esto es, 24.5%. Vale decir que un cuarto de los que tenían la posibilidad de votar no hicieron uso de su derecho. Se puede reducir ese monto en 7% que era el volumen tradicional de los votos interdepartamentales, alternativa ahora eliminada.

¿Quiénes son esos ciudadanos que no votaron en 1982? En principio, puede afirmarse que se trata de los no movilizados, probablemente de mayor edad, indiferentes políticamente, o que no sentían urgencia de expresarse en las primarias.

Cabe pensar, entonces, que no se trata de votantes que en otra oportunidad sufragarían por el Frente Amplio o por aquellos sectores de los partidos tradicionales que más radicalmente estuvieron contra el Proceso, porque la base de apoyo de esos sectores está altamente movilizada, y no pierde oportunidad de expresarse políticamente, sea en manifestaciones callejeras, en otras actividades, o en ocasión de una elección.

Ese razonamiento es el que ha llevado, por un lado, al gobierno y, por otro, a los sectores conservadores de los partidos tradicionales a suponer la existencia de una importante "ciudadanía silenciosa" que, en este caso, no sería "mayoría", pero sí una "minoría" respetable, proclive a apoyar opciones como las que esos grupos políticos tienden a sustentar.

A ello debe agregarse que si bien, como se verá, todos los grupos que actuaron en 1980, pierden gran cantidad de votos, quienes apoyaron el voto positivo caen demasiado estrepitosamente. Aún con el argumento —formulado en el capítulo respectivo— de que no todos los votos por “sí” implicaban adhesión al Proceso (muchos buscaban sólo una salida a la situación vigente), pasar de 643.858 a poco más de 200.000 votos parece demasiado notable. Puede haber sucedido que un importante sector de ciudadanos inclinados a posturas conservadoras haya reaccionado ignorando las “primarias” partidarias, entendiendo que no valía la pena efectuar el esfuerzo de tratar de hacer valer su posición en ellas, reservándose para elecciones más definitivas, o esperando que otro tipo de solución más favorable a su perspectiva se diera por otras vías.

El hecho de que en los abstencionistas haya, sin duda, una mayoría de votos conservadores, no permite sostener, que sin embargo en el acto comicial de 1984 ellos se expresarán en favor de las opciones derrotadas. En materia electoral los precedentes tienen importancia decisiva y es probable que ante el fracaso de las opciones conservadoras en los partidos tradicionales, esos factibles votantes apoyen a las alternativas con probabilidades de ganar y que se les aparezcan como menos perjudiciales para sus intereses e ideología.

b) *La distribución de los sufragios.* Se trataba, como se dijo, de elecciones internas. Por tanto, lo que importaba básicamente, de acuerdo al objetivo del acto, era la distribución de los sufragios al interior de cada uno de los lemas habilitados y, especialmente, de los tradicionales, dado que sólo en ellos había alternativas. La Unión Cívica, como se recordará, presentó listas únicas.

Sin embargo, el cariz que tomó la elección llevó a que se insistiera en la comparación de los sufragios emitidos en favor de cada lema. En esta línea se presenta el cuadro siguiente y se analizan, posteriormente, las principales conclusiones que pueden extraerse del mismo.

	Elecc. 1971 Votos	%	Elecc. 1982 Votos	%	
Partido Colorado	681.624	41,0	527.562	45,4	- 154.000
Partido Nacional	668.822	40,2	619.945	53,3	- 49.000
Frente Amplio	304.275	18,3			?
Unión Cívica	8.844	0,5	14.986	1,3	+ 6.000
Total V. Válidos	1.663.565	100,0	1.162.493	100,0	- 500.000
Votos en blanco	6.139		85.373		

Hay un decrecimiento, en números absolutos, de la votación de los Partidos Colorado y Nacional y un aumento notorio de la Unión Cívica. El Partido Colorado habría perdido más de 154.000 votos, mientras que los blancos contarían con 49.000 sufragios menos que en 1971.

En términos porcentuales, ambos partidos aparecerían creciendo. En 1971 el Partido Colorado absorbió 41% de las preferencias, mientras que en 1982 lo apoyó el 45% de los sufragantes. El Partido Nacional, por su parte, pasó del 40,2 al 53,3%, mostrando un crecimiento porcentual impresionante. Recuérdese que en 1958, cuando ganó las elecciones nacionales de ese año, había alcanzado sólo el 49,7% de los sufragios válidos.

Los dos partidos tradicionales estuvieron separados por casi 8% de los votos, acontecimiento poco frecuente en la historia política uruguaya. En las dos ocasiones en que ganó el Partido Nacional las diferencias fueron: 12% en 1958 y 2% en 1962.

c) *Votación por departamentos*

El triunfo del P. Nacional fue notorio en otros aspectos. Se impuso en Montevideo, donde sólo había ganado en 1958. El progreso en este departamento ha sido especialmente notable si se piensa que en la elección de 1971 el P. Nacional, por primera vez en la historia, salió tercero, siendo desplazado del segundo lugar por el Frente Amplio. En 1982, en cambio su votación superó ampliamente el 50 por ciento (52.5% exactamente), derrotando al P. Colorado, tradicional dominador de este departamento, por el 6.2 por ciento de los votos válidos.

En el resto de los departamentos, el Partido Nacional se impuso en quince departamentos, dejando al P. Colorado sólo Artigas, Rivera, Salto y Río Negro. Cabe recordar que los colorados nunca perdieron en Artigas, habiendo acumulado 18 victorias desde febrero de 1925 (establecimiento de la actual legislación electoral). Rivera votó mayoritariamente por los blancos sólo en las dos ocasiones en que ese partido obtuvo la victoria a nivel nacional (1958 y 1962). Salto lo hizo en 1958, no así en 1962, pero también votó al nacionalismo en 1971. Río Negro, por último, fue predominantemente blanco hasta las elecciones de 1931, para convertirse en un baluarte colorado a partir de 1932, con las excepciones de 1958, 1962 y 1971.

También deben considerarse especialmente notables las victorias del nacionalismo en 1982 en los departamentos de Canelones (que siempre fue colorado, salvo en 1958 y 1962) y Maldonado, donde los blancos sólo habían podido ganar en 1958.

d) Distribución intrapartidos

Como ya se dijo, al interior de los dos partidos tradicionales se dio el enfrentamiento entre los sectores opositores al régimen vigente y aquellos que, de una manera u otra, han colaborado con "la situación" o se muestran moderados en las críticas a ella. En ese sentido, las internas de 1982 vinieron a reeditar la alternativa que se dio en ocasión del plebiscito de 1980. Es válido, entonces, analizar la manera en que se dio la mencionada polarización en el seno de cada uno de los dos partidos tradicionales.

i) En el P. Colorado, la oposición fue entre las listas pachequistas y el resto del partido (Batllismo Unido, C.B.I., Batllismo Radical, Libertad y Cambio). Las listas encabezadas por el señor Pacheco suman 151.608 sufragios, contra 375.954 de los otros sectores, con lo que la relación porcentual es de 28.7 y 71.3 por ciento, respectivamente. Como puede apreciarse, entonces, se invirtieron en 1982 los resultados que se dieron en 1971. En aquella ocasión el pachequismo fue la fuerza dominante del coloradismo.

mo, alcanzando el 55.7 por ciento de los votos partidarios. Su peso relativo, se ha reducido a prácticamente la mitad. Queda la duda derivada de la elevada abstención de 1982 frente a la gran participación de 1971: ¿se han abstenido ahora votantes pachequistas de 1971, que en las próximas elecciones nacionales volverán a sufragar por sus listas?

ii) En el P. Nacional también se da un desbalance notable entre los sectores opositores y los proclives a adherir al Proceso. En esta línea se encontraba el sublema del Dr. Gallinal y un sector del herrerismo. Por la vía opuesta, se encontraban Por la Patria-Movimiento de Rocha, Consejo Nacional Herrerista, y Divisa Blanca. La distribución de convencionales es clara respecto a la correlación de fuerzas partidarias: A.C.F. obtuvo 345 convencionales, Consejo Nacional Herrerista, 43; y Divisa Blanca, 7, lo que hace un total de 395 convencionales opositores, contra 105 favorables al proceso (46 de Gallinal, 52 Herreristas y 7 de Zorrilla de San Martín). En el P. Nacional, entonces, se reafirma la situación que venía imperando desde 1971 cuando la fórmula Ferreira-Pereyra obtuvo la mayor votación individual a nivel nacional, lo que no pudo evitar la derrota nacionalista a consecuencia de la mala votación de la candidatura Aguerrondo, cuyos continuadores siguen siendo minoría en el Partido en 1982.

iii) Los resultados vistos en ambos partidos históricos, permiten concluir que el acto electoral de 1982 implicó la reiteración del plebiscito de 1980 y, no sólo eso, sino que implicó una ampliación del rechazo al Proceso. Mientras en 1980 el resultado fue 58 a 42, en 1982 se convirtió en 70-30, contra el *statu quo*.

e) ¿Qué pasó con el Frente Amplio?

Como se vio antes, las alternativas que se presentaron a los votantes del Frente Amplio fueron dos: votar en blanco o adherir a una de las fracciones de los partidos tradicionales.

El cuadro adjunto entrega información comparativa entre el resultado obtenido por el P.D.C. (Frente Amplio) en 1971 y los votos emitidos en blanco en 1982.

**VOTACION DEL FRENTE AMPLIO EN 1971
Y VOTOS EN BLANCO EN 1982**

	1971		1982	
	Votos	%	Votos	% 1
PAIS	304.275	18.18	85.373	6.84
MONTEVIDEO	212.406	30.14	69.102	14.49
INTERIOR	91.869	9.48	16.271	2.37

1/ En los "votos emitidos" se descuentan los "anulados" y los "en blanco", lo que da los "votos válidos", sobre los que usualmente se calculan los porcentajes obtenidos por los partidos. En este caso, los votos en blanco se están adjudicando a un Partido (el Frente) por lo cual se recalculó el total de votos válidos, sumándoseles los en blanco y siendo esa nueva cantidad la que se utilizó como denominador en el cálculo del porcentaje de votos del Frente. Obviamente al aumentar la base, también disminuiría el porcentaje obtenido por los otros partidos: P. Nacional, 49,69%; P. Colorado, 42,28% y U. Cívica, 1,20%.

i. La disminución en números absolutos fue de 219.000 votos. Si se piensa que se abstuvieron los votantes del Frente en la misma proporción que la tasa nacional, la diferencia llega igualmente a 100.000 votos. Obviamente, es evidente que las proscripciones afectaron especialmente a los votantes del Frente y, probablemente, lo mismo ha sucedido con la emigración. Una parte importante de la declinación de la votación podría explicarse a base de esa argumentación. Sin embargo, hay que considerar que el mensaje ideológico de los partidos que componen el Frente Amplio tiene que haber logrado sustituir las pérdidas sufridas en su electorado por los canales mencionados. Incluso, la hipótesis de que los simpatizantes del Frente se abstuvieron en la misma proporción que el resto de la población uruguaya, va contra la que se sostuvo en otro lugar de este trabajo, donde se argumentaba sobre la mayor capacidad de movilización de aquellos votantes.

Por todo lo anterior, cabe suponer que la opción del voto en blanco fue seguida sólo por una parte minoritaria de los simpatizantes del Frente Amplio. La mayoría de ellos se inclinó por apoyar a alguno de los partidos tradicionales o, incluso, a la Unión

Cívica, dado el incremento que —para lo que ha sido su caudal electoral normal— ha tenido ese partido.

ii. La votación frenteamplista (y antes, la de los partidos que compusieron el Frente) siempre ha mostrado una diferenciación regional muy notable: una gran concentración de sus votos se da en Montevideo, siendo prácticamente irrelevante el apoyo que reciben en el interior del país. En esta ocasión, ello se ha agravado todavía más. En Montevideo, el voto en blanco es proporcionalmente la mitad del voto frentista de 1971; en el interior, sólo representa la cuarta parte.

Dos hipótesis explicativas pueden sugerirse: una, que la posibilidad de hacer propaganda y difundir entre su posible electorado la consigna de "marcar el voto, sufragando en blanco" sólo pudo realizarse en la capital, llegando sólo marginalmente a los simpatizantes del interior del país. La otra, que la supresión del voto interdepartamental perjudicó especialmente al Frente. Esto implica aceptar que una parte importante de los sufragios que recibía en los departamentos del interior eran emitidos por personas radicadas en la capital, que habían "modernizado" su comportamiento electoral, pero seguían inscriptas en su lugar de origen.

iii) ¿A quién apoyaron los frentistas que no votaron en blanco? Como se mencionó, este tema ha sido debatido por diversos analistas y discutirlo implica aceptar que el Frente sigue manteniendo una masa de votantes de importancia que no se ve representada en los votos en blanco registrados en 1982, y que lo perdido por emigración o por proscripciones, lo ha recuperado por la captación de nuevos adherentes.

Un análisis de los resultados electorales (en comparación con 1971) ha intentado explicar las variaciones en el comportamiento del cuerpo electoral, a nivel departamental, concluyendo que "la disminución de votantes del Frente Amplio es equivalente al crecimiento de los otros tres partidos". En dos casos crece el P. Colorado, en uno la U. Cívica, en dos es compartido, aunque favoreciendo al P. Nacional, y "En doce departamentos, que incluyen a Montevideo y Canelones, con más del 52% del

electorado, el incremento es prácticamente total del P. Nacional" (Lefouet, Norberto, "Significación electoral de la izquierda", *El Correo de los Viernes*, 6/4/84, pp. 6 y 7).

De ser acertado el estudio citado habría que concluir que más de 100.000 frenteamplistas sufragaron en 1982 dentro de los lemas tradicionales y que, entre ambos, prefirieron las alternativas nacionalistas, básicamente las que proporcionaban las listas de Por la Patria-Movimiento de Rocha.

iv) También el Frente ha cambiado desde 1971.

Sobre este punto un autor ha detectado "profundas transformaciones en el seno de lo que ha sido la formalidad organizativa del Frente. Esas transformaciones se han debido a causas originadas tanto en la nueva situación política que vive el país, como en cambios internos producidos en muchas fuerzas políticas, que han hecho parte del Frente. El cambio en el contexto internacional, fundamentalmente en lo que concierne al agotamiento de los modelos y paradigmas teóricos e ideológicos, es una causa suplementaria de las dificultades de ciertos políticos" (Corlazzoli 1983, p. 236).

Estas circunstancias tendrán importancia en ver si puede recuperar a sus votantes que sufragaron por otros movimientos, o éstos prefieren la alternativa de "aprovechar" su voto, tratando de influir entre las alternativas que tienen posibilidades de ganar.

f) Vigencia de los partidos tradicionales

Las elecciones internas también permiten afirmar la continuidad de la vigencia de los partidos tradicionales en el panorama político uruguayo. Diversos síntomas que comenzaron a percibirse en algún momento de la década de 1960, hacían pensar que en el país se estaba viviendo un proceso de "disociación entre la identidad partidaria del elector y su declaración electoral en cada caso específico (P.M., "Internas 1982; Perfiles políticos y resultados", *Boletín del CLAEH*).

Solari, por su parte, había llamado la atención sobre el au-

mento de importancia que en cada elección iba adquiriendo el voto flotante.

Las internas han demostrado que esas tendencias, que pueden seguir existiendo, no han sido lo suficientemente disociadoras como para minar la atracción que los partidos mantienen sobre el electorado. Debe destacarse que el respaldo que han recibido en 1982 se produce luego de varios años de alejamiento del poder, especialmente en aquellos sectores que reciben el mayor respaldo popular. Ello pone en jaque a las hipótesis que argüían que la continuación de los partidos se debía a los mecanismos clientelísticos a que recurrían para captar adherentes en los actos electorales, mediante la utilización del aparato del Estado.

Los uruguayos han demostrado gran independencia respecto a los sectores que, en un determinado momento, tienen a su servicio el gobierno y todo lo que ello implica. Y esa gran independencia los ha conducido a respaldar a los partidos históricos.

g) *Los nuevos votantes.* En el acto electoral de 1982 votaron por primera vez una gran cantidad de uruguayos. Se ha calculado que había medio millón de jóvenes entre 18 y 28 años que estaban en condiciones de sufragar. Un autor ha afirmado que "aunque no hay resultados por edad, no cabe duda que la mayoría absoluta de los jóvenes ha votado por los partidos tradicionales. Esto representa un cambio que puede significar que se está en presencia de una (re) socialización política en favor de los partidos tradicionales revirtiendo la tendencia observada en 1971, apoyada por el no funcionamiento de los partidos proscriptos" (Corlazzoli 1983, p. 235).

Respecto a la orientación generacional en 1971, se ha demostrado que los jóvenes estaban inclinando hacia posiciones de izquierda representadas por el Frente Amplio (Graceras).

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Con posterioridad a las elecciones internas de 1982, la vida política uruguaya se aceleró. El proceso de apertura fue cobrando cada vez mayor fuerza, mientras los representantes de los partidos políticos, cuyas autoridades se habían elegido en aquel acto, dialogaban con las Fuerzas Armadas sobre el futuro institucional del país.

a) Acuerdos del Club Naval

Finalmente, se llegó a un acuerdo en el cual han participado los representantes del Partido Colorado, de la Unión Cívica, y del Frente Amplio (para cuyos efectos se dictaron por parte de las autoridades las medidas correspondientes de desproscripción) y que no contó con el respaldo del Partido Nacional.

Tiene especial importancia para este análisis de la evolución electoral uruguaya.

Los acuerdos del Club Naval han conducido a la reafirmación del acto electoral a realizarse el día 25 de noviembre de 1984, por el cual se elegirán Presidente y Vicepresidente de la República, miembros de ambas Cámaras y autoridades departamentales.

A ese acto concurrirán siete partidos: Partido Colorado, Partido Nacional, Partido Demócrata Cristiano, Unión Cívica, Unión Patriótica, Convergencia Socialista, Partido de los Trabajadores.

Esos grupos inscribieron diez candidaturas a la Presidencia de la República: una por cada partido, salvo en el caso del Partido Colorado (Sanguinetti-Tarigo; Pacheco-Pirán) y del Partido Nacional (Sáenz de Zumarán-Aguirre Ramírez; Ortiz-Ferber; Payssé-Maeso).

La Asamblea General electa en esa ocasión, que asumirá el 15 de febrero de 1985, se abocará a partir del mes de julio al análisis de los acuerdos establecidos entre los partidos políticos y las Fuerzas Armadas, y el proyecto de reforma constitucional, que puede consistir en la ratificación del texto de 1967, deberá ser sometido a un plebiscito el último domingo de noviembre de 1985.

También tiene importancia, desde la perspectiva del análisis electoral, que sectores mayoritarios del Partido Nacional y algunos del Frente Amplio consideren que deben realizarse nuevas elecciones debido a que en los comicios del 25 de noviembre de 1984 todavía existirán proscriptos y que, especialmente, se mantiene en esa condición a los señores Wilson Ferreira Aldunate y Líber Seregni.

b) Las elecciones de noviembre de 1984

Respecto a los resultados de las elecciones de noviembre de 1984 poco puede predecirse. Entre esas pocas cosas cabe esperar una muy fuerte disminución de la abstención respecto a las internas. Asimismo, cabe pensar que difícilmente el Partido Nacional podrá mantener una proporción tan alta de los votantes, en especial por la reaparición de opciones que no estuvieron presentes en 1982, caso del Frente Amplio. De ser así, puede esperarse que las diferencias que separan a los dos partidos tradicionales se reducirán drásticamente lo que hace muy difícil y arriesgado cualquier vaticinio sobre cuál vencerá en 1984. La diferencia porcentual se situará probablemente alrededor del 3 ó 4%, lo que lleva a pensar que la campaña preelectoral y la semana previa a la elección, será decisiva en la captación de los votos flotantes, que influirán en quién será el nuevo Presidente de la República.

También se verá en esa ocasión cuál ha sido el impacto que los sucesos de estos últimos años han tenido sobre el Frente Amplio: ¿se ha debilitado o, por el contrario, ha salido fortalecido?

c) Futuro del bipartidismo uruguayo

Es probable que en el futuro, el tradicional bipartidismo se vea alterado con la presencia no ocasional sino permanente de una tercera fuerza. Ello puede conducir a cambios dramáticos en el sistema de partidos uruguayos.

Pueden presentarse varias hipótesis. Una, que la nueva fuerza termine por sustituir a una de las antiguas, como sucedió en Gran Bretaña cuando el laborismo desplazó al Partido Liberal. Otra alternativa sería la fusión de los partidos tradicionales para enfrentar a un Frente Amplio de votación creciente. Ninguna de esas alternativas parece viable por lo menos en el corto plazo. Ambos partidos tradicionales han demostrado su vigencia y, también, su oposición, lo que no permite presagiar ni la desaparición de uno de ellos, ni el acuerdo entre ambos para amalgamarse.

Por el lado de los partidos tradicionales no parece asomar la posibilidad de nuevas escisiones como las que se dieron con relativa frecuencia en la década de los sesenta y comienzos de los setenta.

Otra hipótesis puede ser la fractura del Frente, generándose un partido ubicado en el centro-izquierda del espectro político, tal vez pequeño en votos, pero de gran peso político, ya que podría contribuir decisivamente a dotar de mayoría parlamentaria al partido tradicional que, en cada momento, estuviera en el poder. El sistema partidista israelí mostró, durante largos años, una situación de este tipo (aunque no precisamente con un partido centroizquierdista jugando de balance). El otro sector del Frente podría fragmentarse en múltiples grupos o mantenerse unido pero situado más a la izquierda y marginándose del juego político.

Es probable que en los próximos años el punto crucial en relación al sistema de partidos esté, justamente, en si el Frente mantiene su unidad o se fractura.

d) *¿Qué pasará con la democracia uruguaya?*

Puede hipotetizarse que el gobierno que emerja de las elecciones de noviembre de 1984 enfrentará dificultades muy serias. La ciudadanía tiene expectativas muy elevadas respecto a las ventajas que para la sociedad como un todo y para cada uno de los uruguayos derivarán de la reinstauración de la democracia.

Desde ya, los grupos sociales (sindicatos, estudiantes, organizaciones populares de todo tipo) y políticos (partidos, etc.) han recuperado su capacidad de expresión.

Por ello pueden sostener sus planteos en las diversas arenas políticas. Ello, en un sentido, favorecerá la democracia; en otro, pondrá en jaque a un gobierno con escasa mayoría y enfrentado a una dura oposición.

La prisión del señor Ferreira y la ruptura entre los partidos acuerdistas y el Partido Nacional, llevan a pensar que no será fácil lograr un gobierno de Unión Nacional como sería necesario para hacer frente a la coyuntura.

Todo ello se dará en un contexto económico tremendamente complicado. La situación internacional no permite generar muchas esperanzas respecto a que la situación del Uruguay pueda ser muy diferente a la actual.

Todo lo anterior, exigirá grandeza y sacrificio para salir adelante y mantener y consolidar la democracia; grandeza y sacrificio no sólo de los hombres políticos y de los gobernantes, sino del pueblo uruguayo todo.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, C.A.; 1977 - *Notas sobre política y sociedad en el Uruguay (1946-1962)*. Montevideo, CIEDUR.
- AGUIAR, C.A.; 1983 - *Legitimidad, democratización y autonomía del sistema político: hipótesis básicas y reflexiones introductorias*.
- AGUIAR, C.A.; 1984 - *La doble escena: clivajes electorales y subsistema electoral*.
- AMARILLO, M. del H.; 1983 - *El ascenso al poder de nuevos actores*. Montevideo, CIEDUR.
- BALBIS, J. y CAETANO, G.; 1981 - *La situación social de la mujer durante el período batllista (1903-1933)*. Montevideo, CIEDUR.
- BARBAGELATA, A.; 1961 - "La representación de mayorías y minorías en el sistema electoral uruguayo", *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Santa Fe, Argentina, N° 105.
- BERENSON, W. M.; 1975 - *Group Politics in Uruguay: The development Political Activity, and Effectiveness of Uruguayan Trade Associations*. Vanderbilt University, Nashville, Tenn. Tesis de gr.
- BRUSCHERA, O.; 1962 - *Los partidos tradicionales y la evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo, Cuadernos Uruguayos.
- COCCHI, A. M. y KLACZKO, J.; 1984 - *Raíces históricas de la democracia uruguaya*. Washington, The Wilson Center.
- CORLAZZOLI, J. P.; 1984 - "Les 'Elections Primaires' en Uruguay de Novembre 1982", en Dieter Nohlen, editor, *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*. Heidelberg, Druckerei u. Verlag, pp. 215-244.
- COSSE, C.; 1984 - "Acerca de la democracia, el sistema político y la movilización social: El caso del 'Ruralismo' en Uruguay", en *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 5, Núm. 1, pp. 77-100.
- COSSE, G.; 1984 - *Notas acerca de la clase obrera, la democracia y el autoritarismo en el caso uruguayo*. Buenos Aires, FLACSO
- DE FERRARI, F.; 1962 - *Los ideales del batllismo*. Montevideo, Agrupación de intelectuales y universitarios Colorados Batllistas.
- FABREGAT, J. T.; 1950 - *Elecciones Uruguayas (Febrero de 1925 a Noviembre de 1946)*. Montevideo, Poder Legislativo.
- FABREGAT, J. T.; 1951 - *La tradición de neutralidad en la integración de la Corte Electoral*. Montevideo.
- FABREGAT, J. T.; 1957 - *Elecciones Uruguayas (Noviembre de 1950 a Noviembre de 1954)*. Montevideo, Cámara de Representantes.

- FABREGAT, J. T.; 1962 - *Elecciones Uruguayas. Elecciones de 30 de noviembre de 1958*. Montevideo, Cámara de Senadores.
- FABREGAT, J. T.; 1962 - *Ensayo para una sociología del votante*. Montevideo, Imprenta Libertad.
- FABREGAT, J. T.; - "Ejemplificación de nuestros escrutinios" *El Día*, 3 Notas.
- FABREGAT, J. T.; 1964 - "40° Aniversario de nuestra legislación electoral", *El Día*, serie de 23 notas.
- FABREGAT, J. T.; 1964 - *Elecciones Uruguayas. Elecciones del 25 de noviembre de 1962*. Montevideo, Cámara de Senadores.
- FABREGAT, J. T.; 1968 - *Elecciones Uruguayas. Plebiscito y elecciones de noviembre 27 de 1966*. Montevideo, Cámara de Senadores.
- FILGUEIRA, C.; 1984 - *Restauración o cambio: El dilema de la democratización en el Uruguay*. Montevideo, CIESU.
- FRANCO, R. - "Uruguay: surgimiento, auge y caída del Welfare State".
- FRANCO, R. - "Batlle ¿el gran responsable? Una réplica a M. H. J. Finch", Nueva Sociedad.
- FRANCO, R. y CISA, A.; 1977 - *Breve historia del sistema electoral uruguayo*. Montevideo, CIESU, N° 19.
- GILLESPIE, Ch. G.; 1984 - *Unravelling the Breakdown of Democracy in Uruguay*. Washington, The Wilson Center.
- GONZALEZ FERRER, L.; 1976 - *Elementos para un estudio de las poliarquías: el caso uruguayo*. Quito.
- GONZALEZ FERRER, L.; 1982 - *Uruguay 1980-1981: Una apertura inesperada* *Latin American Research Review*.
- GONZALEZ FERRER, L.; 1984 - *Political Parties and Redemocratization in Uruguay*. Washington, The Wilson Center.
- GRACERAS, U. F.; 1977 - *Inter-Generational Cleavages and Politics Behavior: A Survey Study of the 1971 Presidential Election in Uruguay*. Michigan State University, Tesis de grado.
- GROS ESPIELL, H.; 1968 - "Los partidos políticos en la constitución uruguaya", *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, tomo 66, pp. 225-240.
- HANDELMAN, H.; 1981 - *Politics and Plebiscites: The Case of Uruguay*. Washington D.C., The Wilson Cen.
- JACOB, R.; 1981 - *Benito Nardone: El ruralismo hacia el poder*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- JACOB, R.; 1983 - *El Uruguay de Terra: 1931-1938*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

KAUFMAN, R. R.; 1980 - *Liberalización y redemocratización en el contexto de un gobierno B-A: Un ensayo especulativo sobre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Washington D.C., The Wilson Center.

MARTORELLI, H.; 1983 - *Hipótesis sobre elementos de la ideología de algunos actores del proceso político uruguayo actual*. Montevideo, CIEDUR.

MARTORELLI, H.; 1980 - *Reflexiones sobre la inexistencia de movimientos político-sociales propios de los sectores rurales de bajos ingresos en el Uruguay durante el siglo XX*. Montevideo, CIEDUR.

Mc DONALD, R.; 1972 - "Electoral politics abd Uruguayan Political Decay", *Inter-American Economic Affairs*. Vol. 26, N° 1, Verano.

MINELLO, N.; 1976 - *La militarización del Estado en América Latina: Un análisis de Uruguay*. Cuadernos del CES, N° 17, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

RAMA, G. W.; 1969 - "La democracia política", en *Enciclopedia uruguaya*, N° 44.

RAMA, G. W.; 1971 - *El club político*. Arca, Montevideo.

RIAL, J.; 1984 - *Los partidos tradicionales: Restauración o renovación*. Montevideo, CIESU.

ROUQUIE, A.; 1973 - *La situation en Uruguay. De M. Pacheco a M. Bordaberry*", en *Problemes d'Amerique Latine*. N° 3973-3974, marzo 1973.

SOLARI, A.E. - "Réquiem para la izquierda".

SOLARI, A. E. - "Cambio... sin cambiar".

SOLARI, A. E.; 1966 - "Pensamiento y comportamiento político del ciudadano", en *Uruguay: una política de desarrollo*. Montevideo, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales N° 17, pp. 91-138.

SOLARI, A.E. y FRANCO, R.; 1977 - *Estado y políticas globales en el Uruguay*. Santiago, ILPES.

SEMINO, M. A.; 1984 - *Partidos políticos y elecciones en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

TAYLOR, Ph. B.; 1955 - "The Electoral System in Uruguay", *Journal of Politics*, Vol. 17, pp. 19-42.

URUGUAY, Presidencia; 1974 - *Hacia una doctrina política nacional*, Montevideo. Presidencia de la República.

URIOSTE, F.; 1983 - *Los derechos humanos y la redemocratización del Uruguay*. Montevideo, CIEDUR.

WEINSTEIN, M.; 1974 - *Corporatist Ideology in Latin America: Theoretical Implications from the Uruguayan Case*. New York, Center for Inter-American Relations.

ZUBILLAGA, C., 1979 - *Las disidencias del tradicionalismo. El radicalismo blanco*. Montevideo, Arca- CLAEH.

ZUBILLAGA, C. y PEREZ, R.; 1983 - "Los partidos políticos", en *El Uruguay de nuestro tiempo. 1958-1983*. Montevideo CLAEH, pp. 95-124

INDICE

Introducción.....	7
El sistema electoral uruguayo: sus bases.....	9
Genealogía de los partidos y fracciones políticas	43
Grandes tendencias electorales 1925-1966	55
Las elecciones generales de 1971.....	71
El plebiscito constitucional de 1980.....	97
Las elecciones internas de los partidos de 1982	113
Conclusiones y perspectivas.....	133
Bibliografía.....	137

**Se terminó de imprimir
en noviembre de 1984
en el Taller de Impresiones
y Ediciones de Mario Zanocchi,
Tristán Narvaja 1508 - Tel. 49 03 45
Montevideo - Uruguay
Depósito Legal 200021/84
Comisión del Papel
Edición al amparo del
Art. 79 de la Ley 13349**

El Dr. Rolando Franco se graduó en la Universidad de la República con el título de doctor en Derecho y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en Chile.

Son numerosos los artículos y libros que ha publicado el doctor Franco, referidos al área de las Ciencias Sociales.

Entre otros títulos se mencionan: "Teoría, acción social y desarrollo en América Latina", "Las empresas públicas en el Uruguay" (Ideología y Política), "Tipología de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales" y "Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo en América Latina".



La democracia ha caracterizado durante muchos años al Uruguay.

Una característica central ha sido que durante extensos lapsos de tiempo se han practicado elecciones periódicas. Este trabajo se dedica justamente a extraer algunas conclusiones del análisis de cincuenta años de elecciones entendiendo, que la Democracia "a la uruguaya" implica básicamente, la consulta popular.

En tres ocasiones esa normalidad se ha visto interrumpida. El último de esos paréntesis constitucionales se está cerrando ahora, fines de 1984, con la realización de elecciones nacionales que permitirán la instalación de nuevas autoridades en febrero y marzo de 1985.

Se trata, por tanto, de un buen momento para efectuar una mirada retrospectiva sobre lo que ha sido la democracia uruguaya, reflexionar sobre sus peculiaridades y pensar de que manera es posible contribuir a su consolidación en el futuro.

